

Die Liberalisierung der Zulassung für ausländische Rechtsanwälte in Japan

Thoralf Bölicke *

- I. Hintergrund – Internationalisierung und Wandlung des Anwaltsberufes
- II. Ausgangssituation
- III. Hintergrund – Interessenlagen
- IV. Druck aus dem Ausland (*gaiatsu*)
- V. Gegenwärtig gültiges Zulassungssystem
- VI. Entwicklung nach dem Inkrafttreten des *Gaibenhô*
 1. Forderungen der USA und der EU
 2. Arbeitskreis für das Problem der ausländischen Rechtsanwälte
 - a) Zusammensetzung und Tätigkeit
 - b) Diskussion
 - c) Ergebnisse
 3. Weitere Entwicklung
- VII. Gesetzentwurf zur Änderung des *Gaibenhô*
- VIII. GATS und Perspektiven
- IX. Zusammenfassung und Wertung

I. HINTERGRUND – INTERNATIONALISIERUNG UND WANDLUNG DES ANWALTSBERUFES

Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit der Liberalisierung des Zulassungssystems für ausländische Rechtsanwälte in Japan, die vor etwa einem Jahrzehnt ihren Anfang nahm. Dieser Prozeß ist nicht auf Japan beschränkt. Gleichzeitig mit den entsprechenden Reformen in Japan laufen vergleichbare Wandlungen auch in vielen anderen entwickelten Staaten, so z.B. insbesondere in England, Frankreich und Deutschland.¹

* Bei dem Beitrag handelt es sich um einen Auszug aus der Seminararbeit „Die Liberalisierung der Zulassungssysteme für ausländische Rechtsanwälte in Deutschland und Japan“, die im Rahmen eines Seminars bei Prof. Dr. *Yoshiaki Sakurada* an der Philipps-Universität Marburg im Sommer 1994 erstellt wurde.

1 Vgl. zur Entwicklung in England und Wales: BOHLANDER, AnwBl. 1993, S. 594 ff.; BAKKER, AnwBl. 1993, 246 ff.; zur Entwicklung in Frankreich: RECQ, AnwBl. 1993, 67 ff.; zur Entwicklung in Deutschland: v. HEHN, Niederlassungsfreiheit für deutsche Anwälte im Ausland, BRAK-Mitteilungen 4/1985, 183; MOECKE, Rechtsverfolgung im Ausland eine wachsende Aufgabe für die deutsche Anwaltschaft, BRAK-Mitteilungen 1986, 188; RABE, Internationales Anwaltsrecht – Dienstleistung und Niederlassung, NJW 1987, 2185 ff.; SCHIEFER, Anwalt im Zeitalter der Dienstleistung – Herausforderung zum Wandel, NJW 1987, S. 1973; ZUCK, Internationales Anwaltsrecht, NJW 1987, 3035 ff.; RACZINSKI/ROGALLA/TOMSCHKE, Die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs für Deutsche Rechtsanwälte in der Europäischen Gemeinschaft, AnwBl. 1989, 589; RABE, Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit der Rechtsanwälte in der EG, AnwBl. 1992, 146; HARTUNG, Das anwaltliche Berufsrecht am Scheideweg, AnwBl. 1993, 547; SCHNORR, Einzelanwälte und kleine Anwaltsfirmen im internationalen Rechtsverkehr, AnwBl. 1994, 98 ff.

Diese zeitliche Übereinstimmung läßt die Vermutung zu, daß sich hinter den ähnlichen Entwicklungen auch gleiche Ursachen verbergen, die durch eine länderübergreifende internationale Entwicklung bedingt sind.

Tatsächlich ist seit dem Beginn der achtziger Jahre eine Wandlung des Berufsbildes des Rechtsanwaltes festzustellen, der zunehmend international als Wirtschaftsfaktor erkannt und behandelt wird. Die zunehmende Internationalisierung aller Bereiche der Gesellschaft hat zu einer „explosionsartigen Zunahme von Anwaltsaufgaben mit Auslandsberührung“² geführt. So hat insbesondere der Anteil ausländischer Arbeitnehmer und Einwohner in Japan ständig zugenommen, der Handelsverkehr dehnt sich ständig weiter aus, und gerade für Japan, dessen Wirtschaft in hohem Maße exportorientiert und -abhängig ist, gewinnt die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen im Ausland überragende Bedeutung. Diese Globalisierung der Wirtschaftstätigkeit zieht aufgrund der Untrennbarkeit von Recht und Wirtschaft eine Internationalisierung der rechtlichen Beziehungen nach sich. Aufgaben mit unmittelbarer Auslandsberührung eröffnen sich verstärkt auch auf dem Gebiet des Familien- und Erbrechts durch die weltweit steigende Zahl der familiären Bindungen ins Ausland und zwischen Angehörigen verschiedener Staaten. Auch der ansteigende Reiseverkehr hat wachsende grenzüberschreitende Rechtsverfolgung durch Rechtsanwälte zur Folge.³ Diesen vielfältigen neuen Aufgaben wird das herkömmliche Berufsbild des mit seiner Dienstleistung auf den Zulassungsbezirk oder zumindest auf den jeweiligen Staat beschränkten Prozeßanwaltes, der sich auf die rechtssuchenden Mandanten am Gerichtsort konzentriert, häufig nicht mehr gerecht. Mit den gestiegenen Aufgaben im Bereich der grenzüberschreitenden Rechtsverfolgung hat sich das neue Berufsbild des international tätigen Beratungsanwalts an den Schnittstellen der Volkswirtschaften herausgebildet.

Das japanische Anwaltssystem war in der Vergangenheit in bezug auf die Tätigkeit dieser Rechtsanwälte sehr restriktiv ausgelegt und untersagte vor der Liberalisierung eine Rechtsbesorgung durch ausländische Anwälte fast vollständig.

Ziel der vorgenommenen bzw. noch vorzunehmenden Reformen des jeweiligen Anwaltsrechts kann es dementsprechend nur sein, dem sich aus der aufgezeigten Internationalisierung auf dem Gebiet der Rechtsbesorgung ergebenden Bedarf der Unternehmen und Privatpersonen durch die Liberalisierung der Zulassung ausländischer Rechtsanwälte zu entsprechen. Dabei wurde aber in den den Reformen vorausgehenden Diskussionen der zur Anpassung an die Nachfrage des Marktes erforderlichen Liberalisierung die traditionelle Rolle des Rechtsanwalts als Teil des Rechtssystems und Mitwirklicher der Rechtsidee entgegengehalten.

Tatsächlich geht eine uneingeschränkte Einordnung des Rechtsanwalts als „Erbringer rechtlicher Dienstleistungen“ jedoch an einer angemessenen Einschätzung des Anwalts-

2 Vgl. RABE, Internationales Anwaltsrecht – Dienstleistung und Niederlassung, NJW 1987, 2186.

3 Vgl. auch MOECKE, ebda.

berufes vorbei. Vielmehr steht der Anwalt in einem charakteristischen Spannungsverhältnis zwischen Rechtspflegeorgan und Dienstleistungsberuf. Einerseits lebt er von der Honorierung seiner Tätigkeit, ebenso wie etwa ein Handwerker, ist insofern in den kaufmännischen Markt eingebunden und kann als Erbringer einer Dienstleistung angesehen werden. Andererseits ist diese Facette des Anwaltsberufes durch seine „öffentliche Verantwortung“ als unabhängiges Organ der Rechtspflege eingeschränkt. Eine Ausfüllung dieser Rolle als Rechtspflegeorgan erfordert ein besonderes über das für andere Dienstleistungsberufe Erforderliche hinausgehendes Vertrauensverhältnis zwischen Anwalt und Mandant und eine spezifische Berufsethik, die in den rechtlichen Regelungen des Berufs- und Standesrechtes ihren Niederschlag fand.⁴ Unabdingbare Voraussetzung der Rolle als unabhängiges Rechtspflegeorgan ist die finanzielle Unabhängigkeit. Bei dem Erwerb dieser finanziellen Grundlagen sieht sich die Anwaltschaft in immer größerem Umfang anderen rechtsberatenden Berufen gegenüber, die mit ihr in Konkurrenz treten. Zu strenge standesrechtliche Reglementierung kann dazu führen, daß die Anwaltschaft sich nicht an die Erfordernisse des Marktes anpassen kann und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit und die finanzielle Grundlage ihrer Arbeit verliert, womit sie auch ihre Funktion innerhalb der Rechtspflege nicht mehr effizient wahrnehmen könnte.

Die besondere Verantwortung der Rechtsanwaltschaft als Rechtspflegeorgan darf demnach nicht zu einer Vernachlässigung der an die Rechtsberatung von seiten der Rechtssuchenden gerichteten Anforderungen führen. Insoweit muß man der marktwirtschaftlichen Komponente des Anwaltsberufes Rechnung tragen. Rechtsanwälte fordern und fordern daher, Standesrecht und Berufspolitik von der Nachfrageseite und ausgehend von der zentralen Stellung des Klienten zu betrachten.⁵ In dem Widerstreiten zwischen „klienten-orientierter“ und „standesaufgaben-zentrierter“ Betrachtung wurden und werden auch die Diskussionen über eine Liberalisierung des Zulassungssystems für ausländische Rechtsanwälte in Japan geführt. Ziel der Liberalisierung des Zulassungssystems müßte es dementsprechend sein, den Bedürfnissen der Rechtssuchenden, die sich aus der oben geschilderten Internationalisierung des Rechtsverkehrs ergeben, bei gleichzeitiger Wahrung der besonderen öffentlichen Rolle der Anwaltschaft für die Rechtspflege nachzukommen. Dieses grundlegende Spannungsverhältnis galt als Vorbedingung der Reform des Zulassungssystems für ausländische Rechtsanwälte in Japan und spiegelt sich in deren Verlauf und Ergebnissen wider.

4 Gem. Art. 1 des japanischen Anwaltsgesetzes obliegt dem Rechtsanwalt der Schutz der Menschenrechte und die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit.

5 KOSUGI, Liberalization of the activities of *gaikokuhō jimu bengoshi* in Japan, Japanese Annual of International Law No. 35, 1992, 115.

II. AUSGANGSSITUATION

Zunächst ist festzustellen, daß jedem ausländischen Bürger der Weg zum japanischen Anwaltsberuf über das bestandene Staatsexamen und den juristischen Vorbereitungsdienst zu denselben Bedingungen wie einem Bürger Japans offensteht. Anders als für die Berufe des Richters und des Staatsanwaltes ist die japanische Staatsbürgerschaft keine Voraussetzung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft. Andere Regelungen gelten jedoch für die Frage, inwieweit ausländische *Rechtsanwälte* auf der Grundlage ihrer *ausländischen* Qualifikation in Japan tätig werden können.

Von 1949 bis 1955 bildete der Art. 7 des japanischen Anwaltsgesetzes⁶ (nachfolgend AnwG) die Grundlage für die gleichberechtigte (auch gerichtliche) Rechtsbesorgung durch ausländische Rechtsanwälte, die vom OGH in bezug auf ausreichende Kenntnis des japanischen Rechts geprüft und zugelassen worden waren. Die so zugelassenen ausländischen Anwälte wurden Quasi-Mitglieder der Japanischen Rechtsanwaltskammer (nachfolgend JFBA).⁷

Diese in der Welt einmalige Bestimmung hatte ihre Ursache darin, daß bereits vor dem Inkrafttreten des AnwG seit Kriegsende viele amerikanische Rechtsanwälte nach Japan gekommen waren und dort arbeiteten. Nach der Wiedererlangung der Souveränität Japans aufgrund des Friedensvertrages von 1952 wurde der Art. 7 AnwG jedoch 1955 ersatzlos gestrichen. Danach gab es praktisch keine gesetzliche Grundlage mehr für die Zulassung ausländischer Rechtsanwälte in Japan. Die bereits zugelassenen Quasi-Mitglieder verblieben jedoch in Japan und waren dort auch weiterhin in vollem Umfang tätig. Ihre Anzahl nahm jedoch im Laufe der Jahre stetig ab, so daß es zum 1. Juni 1992 nur noch 16 Quasi-Mitglieder der JFBA gab.

Neben diesen Ausnahmefällen gab es noch weitere ausländische Rechtsanwälte, die aufgrund eines historischen Glücksfalles im Zuge der Rückgabe Okinawas 1972 die Aufnahme in die JFBA als Sondermitglieder erlangen konnten. 1992 waren noch 17 ausländische Rechtsanwälte mit dem Status von Sondermitgliedern der JFBA in Japan registriert.⁸

Neben diesen besonderen Situationen war es ausländischen Rechtsanwälten nicht gestattet, aufgrund ihrer ausländischen Qualifikation irgendwelche Rechtsbesorgungen in Japan vorzunehmen. Hier galt unbeschränkt Art. 72 AnwG, der das strafbewehrte Monopol der japanischen Rechtsanwälte auf die Rechtsbesorgung in Japan sichert.

Einige ausländische Rechtsanwälte arbeiteten jedoch als Angestellte bei einem japanischen Rechtsanwalt oder boten einem japanischen Unternehmen ihren juristischen Service an.

6 *Bengoshihô*, Gesetz Nr. 205 v. 10.06.1949.

7 *Nihon Bengoshi Rengô Kai*, abgekürzt: *Nichibenren*; engl.: *Japanese Federation of Bar Associations*, entspricht der Bundesrechtsanwaltskammer in Deutschland.

8 Zahlen aus Publikation der JFBA, Tokyo, 1992.

III. HINTERGRUND – INTERESSENLAGEN

Das Problem der Liberalisierung des Zulassungssystems für ausländische Rechtsanwälte steht mit der Wandlung des gesamten Rechtssystems in Beziehung. So erzeugte die enorme wirtschaftliche Entwicklung Japans und die Etablierung Tokyos als eines der großen Wirtschaftszentren der Welt den Bedarf nach einem entsprechend stabilen und effektiven Wirtschaftsumfeld. Davon nicht zu trennen ist ein Rechtssystem, das von den Investoren aus aller Welt akzeptiert wird, weil es auf international anerkannten Prinzipien beruht und in der Lage ist, effektiv und fair zu arbeiten. Daß das japanische Rechtssystem, das Ende des 19. Jahrhunderts relativ kurzfristig durch die Rezeption westlichen Rechts geschaffen wurde, sich in diesem Zusammenhang als gründlich reformbedürftig erweist, ist unumstritten⁹, und die Reform wurde auf vielen Gebieten bereits begonnen.

Der bereits dargestellten internationalen Entwicklung des Anwaltsberufes folgend hat sich auch unter den japanischen Rechtsanwälten die Gruppe der sogenannten *shôgai bengoshi* gebildet, die ähnlich wie die großen *law firms* in Amerika oder Großbritannien organisiert sind und dem Typ des international tätigen Beratungsanwaltes entsprechen. In solchen Büros sind bereits zwischen 20-50 Rechtsanwälte beschäftigt. Jedoch machen die *shôgai bengoshi* noch einen sehr geringen Teil der Anwälte in Japan aus. Der größte Teil der japanischen Anwaltschaft wird nach wie vor von den klassischen Prozeßanwälten gestellt, die gegenüber den *shôgai bengoshi* eine sehr zwiespältige Einstellung zeigen. Viele von ihnen halten die markt-orientierte Beratungstätigkeit der *shôgai bengoshi* nicht für richtige Anwaltsarbeit und haben keinerlei Interesse an einer Ausweitung der internationalen Tätigkeit sowohl japanischer als auch ausländischer Rechtsanwälte.¹⁰ Diese Struktur der japanischen Anwaltschaft, die sich in der Arbeit der JFBA niederschlägt, wirkt sich, wie später noch zu erläutern sein wird, auch auf die Reform des japanischen Rechtssystems aus.

Ein Element der Modernisierung und Internationalisierung des japanischen Rechtssystems liegt in der Aufnahme ausländischer Anwälte. Diese notwendige Reform muß gegen den Widerstand konservativer Kräfte durchgesetzt werden, wobei als treibende Kraft der Reform zunehmend neben den Druck von seiten der USA und der EU auch die Erkenntnis der Unabdingbarkeit einer Änderung für ureigenste japanische Interessen tritt, die insbesondere von der japanischen Wirtschaft gesehen und artikuliert wird. In den meisten Großunternehmen des produzierenden Sektors ist die Nutzung insbesondere amerikanischer *law firms* in internationalen Streitigkeiten jedoch schon lange Praxis, so daß hier der weitere Bedarf für eine Zulassung ausländischer Anwälte in Japan als eher gering einzustufen ist. Besonders vorteilhaft jedoch stellt sich die Liberalisierung für mittlere Unternehmen ohne eigene Rechtsabteilung oder ohne direkte

9 Vgl. KOSUGI, a.a.O., 102.

10 KOSUGI, a.a.O., 103.

Kontakte ins Ausland dar. Auch die großen Banken und Wertpapierhäuser, die meist keine eigenen Rechtsabteilungen unterhalten, stützen sich bei der Meisterung des internationalen Finanzrechts größtenteils auf Rat von außen, der auch die Inanspruchnahme von ausländischen Rechtsanwälten einschließt.

IV. DRUCK AUS DEM AUSLAND (GAIATSU)

Das Problem der Zulassung ausländischer Rechtsanwälte erschien erstmals 1974 auf der internationalen Tagesordnung. Damals wurden von dem OGH des Staates New York Regeln für die Zulassung ausländischer Rechtsanwälte in New York in Kraft gesetzt. Wenig später bereits wandte sich die *New York State Bar Association* (Anwaltskammer des Staates New York) mit einem Schreiben an die JFBA und gab ihrem Wunsch nach Öffnung Japans für ausländische Rechtsanwälte Ausdruck.¹¹ 1977 wurde einem amerikanischen Partner einer japanischen Anwaltskanzlei von der japanischen Regierung ein Visum erteilt, und er richtete eine Filiale in Tokyo ein. Dies führte umgehend zu starken Protesten von seiten der JFBA mit der Folge, daß die japanische Regierung die Ausstellung solcher Visa einstellte.

Ab März 1981 wurde die Diskussion im Zusammenhang mit dem gewaltigen Handelsdefizit der USA insbesondere auch im Verhältnis zu Japan erneut wiederbelebt. Diesem auf die Dauer unhaltbaren Defizit versuchte die US-Regierung durch die Erschließung immer neuer Märkte für US-Firmen beizukommen. Dabei bediente sie sich langfristiger Marktöffnungs-Strategien, in deren Rahmen zunächst auf bilateraler Ebene durch das bloße Herantragen der Liberalisierungswünsche an die Regierungen der Handelspartner versucht wird, eine Öffnung in gewünschter Weise zu erreichen. Jedoch steht der US-Regierung gegenüber unwilligen Staaten mit der sogenannten *section 301* des *Trade Act* von 1974 auch ein effektives Druckmittel zur Verfügung.¹² Danach kann sie zur Beseitigung von Hindernissen für den fairen Handel Zölle erhöhen oder andere Restriktionen für die Einfuhr fremder Produkte und Dienstleistungen beschließen, um die Beseitigung von Barrieren für die Einfuhr US-amerikanischer Produkte in diesen Ländern zu erzwingen.¹³

Eine wesentliche Rolle im internationalen Vergleich dieser Exportförderungs politik der US-Regierung spielt der in den USA am weitesten entwickelte sogenannte *legal market*, dessen Öffnung in anderen Ländern erklärtes Ziel in den bilateralen Liberalisierungsverhandlungen der USA mit anderen Staaten ist, wobei die Gewährung der

11 KOSUGI, a.a.O., 94.

12 Ein Beispiel für die erfolgreiche Anwendung der *section 301* stellt die Aufhebung der Zölle auf den Import von Zigaretten durch die japanische Regierung im Oktober 1986 dar, vgl. HIPPLER BELLO (*Deputy General Counsel to the US Trade Representative*), in: *Current Developments in the Opening of New Markets by the United States Government*, *The International Lawyer* Vol. 21 No. 3, 724.

13 HIPPLER BELLO, a.a.O., 723.

Inländergleichbehandlung angestrebt wird, d.h. die Unterwerfung des ausländischen Rechtsanwaltes unter genau die gleichen Beschränkungen, denen auch inländische Anwälte unterliegen.¹⁴ Mit diesem Ziel und den geschilderten Druckmitteln wurden ab 1982 Verhandlungen zwischen der US-Regierung und der japanischen Regierung geführt, um amerikanischen Anwälten den Zugang zum japanischen *legal market* zu ermöglichen. Die amerikanisch-japanischen Regierungsverhandlungen mündeten bereits 1983 in detaillierte Gespräche zwischen der JFBA und der ABA (*American Bar Association*), da beide in bezug auf die Gestaltung des Anwaltsrechts Autonomie genießen und der Gegenstand der Verhandlungen dementsprechend nicht von den Regierungen separat verhandelt werden konnte.¹⁵

Wachsender Druck wurde seit der Mitte der achtziger Jahre auch von seiten der EG auf Japan ausgeübt. Im Auftrag der EG-Kommission erfolgte im Juli 1986 die Erstellung einer umfangreichen Studie zu Hemmnissen für die internationale Rechtsberatung, wie etwa durch Beschränkungen der Benutzung des Firmennamens und der Bildung internationaler Sozietäten sowie durch die Begrenzung anwaltlicher Tätigkeit und steuerliche Diskriminierung.¹⁶ In deren Ergebnis trat die EG den amerikanischen Forderungen in Bezug auf die Liberalisierung des japanischen Zulassungssystems für ausländische Rechtsanwälte bei.

Obwohl die JFBA sofort jegliches Ansinnen einer Öffnung Japans für ausländische Rechtsanwälte als völlig unbegründet zurückwies, bildete sie umgehend eine Sonderkommission für Maßnahmen in bezug auf die ausländischen Rechtsanwälte (*Gaikoku Bengoshi Taisaku Inkai*).¹⁷ In der Folge kam es zu lebhaften diplomatischen Aktivitäten und Beratungen des Justizministeriums und der JFBA mit dem Ergebnis, daß man nicht umhin kommen würde, Tätigkeiten ausländischer Rechtsanwälte in begrenztem Maße zuzulassen.

Auf der Grundlage dieser Beratungen wurde im März 1986 dem Parlament durch das Justizministerium ein Gesetzentwurf vorgelegt, der im Mai 1986 verabschiedet wurde, um dann 1987 in Kraft zu treten.¹⁸

V. GEGENWÄRTIG GÜLTIGES ZULASSUNGSSYSTEM

Die Einführung des gegenwärtig geltenden Zulassungssystems mit der Inkraftsetzung des *Gaikoku bengoshi ni yoru hôritsu jimû no toriatsukai ni kansuru tokubetsu sochi hô*

14 DE VRIES, *The international legal profession – The fundamental right of Association*, *The International Lawyer*, Vol. 21, No. 3, 845 f.

15 DE VRIES, a.a.O., 851 Fn. 17.

16 RABE, *NJW* 1987, 2185 ff., 2193.

17 KOSUGI, a.a.O., 95.

18 Vgl. die Schilderung dieser Entwicklung bei YASUO, (Leiter der Abteilung für das Rechtssystem und die Justizverwaltung im Justizministerium), *Gaikoku bengoshi mondai no haikai* (Hintergrund des Problems der ausländischen Rechtsanwälte), *Jurisuto* Nr. 1017, 78 ff.

(nachfolgend *Gaibenhô*)¹⁹ bildete das erste Zugeständnis Japans an den weltweiten Trend der Internationalisierung des Rechts und der Gewährung der Niederlassungsfreiheit für Rechtsanwälte.

Das *Gaibenhô* erlaubt ausländischen Rechtsanwälten mit mindestens fünfjähriger Berufspraxis in ihrem Herkunftsland unter Voraussetzung der Gegenseitigkeit ohne weitere Prüfung die Rechtsbesorgung auf dem Gebiet des Rechtes ihres Herkunftslandes. Ausnahmsweise kann dieses Tätigkeitsfeld bei vorhandener Sachkunde aufgrund der Zuweisung (*shitei*) durch den Justizminister um weitere Rechtsgebiete erweitert werden (Art. 16 *Gaibenhô*). Zu dem Zweck der ihnen gestatteten Rechtsbesorgung dürfen sie sich nach der Zulassung (*shônin*) durch den Justizminister (Artt. 7-15 *Gaibenhô*) und der Registrierung bei der JFBA (Artt. 24-36 *Gaibenhô*) unter der obligatorischen Bezeichnung „*gaikokuhô jimu bengoshi*“²⁰ in Japan niederlassen und werden Mitglied der entsprechenden Anwaltskammer, deren standesrechtlicher Aufsicht sie unterliegen (Art. 42 *Gaibenhô*).

Das *Gaibenhô* enthält allerdings umfangreiche Betätigungs- und Zusammenarbeitsverbote, so daß es zum Beispiel von deutschen Anwälten als außerordentlich diskriminierend eingeschätzt wurde.²¹ Es postuliert beispielsweise die Pflicht, 180 Tage im Jahr in Japan anwesend zu sein (Art. 48 Abs. 1 *Gaibenhô*) und ermöglicht dementsprechend keine zeitweise Erbringung von rechtlichen Dienstleistungen in Japan. Der *gaikokuhô jimu bengoshi* muß ferner in Ausführung seiner Tätigkeit seinen eigenen Namen unter Zusatz des Titels *gaikokuhô jimu bengoshi* und unter Bezeichnung seines Herkunftslandes angeben (Art. 44 *Gaibenhô*). Die Verwendung des Namens der Rechtsanwaltskanzlei, zu der der *gaikokuhô jimu bengoshi* im Ausland gehört, in der Bezeichnung des Büros des *gaikokuhô jimu bengoshi* ist gänzlich untersagt (Art. 45 Abs. 2 *Gaibenhô*). Bei der Ausübung seiner Tätigkeit darf er diese Bezeichnung nur als Ergänzung zu seinem eigenen Namen und der Bezeichnung seines Büros verwenden (Art. 47 Abs. 2 *Gaibenhô*). Für den *gaikokuhô jimu bengoshi* gilt ferner die Kanzleipflicht am Ort der Anwaltskammer, zu der er gehört, und ein Zweigstellenverbot in ganz Japan (Art. 45 Abs. 4 und 5 *Gaibenhô*). Die Beschäftigung japanischer Anwälte und die Bildung von Sozietäten und sonstigen wirtschaftlichen Gemeinschaften mit japanischen Anwälten wird ihm versagt (Art. 49 *Gaibenhô*). Das Tätigkeitsgebiet der *gaikokuhô jimu bengoshi* ist beschränkt auf die Rechtsberatung zu Sachverhalten, die ausschließlich ausländisches Recht betreffen. Die Rechtsbesorgung im Bereich des japanischen Rechts ist ihnen untersagt (Art. 4 i.V.m. Art. 3 *Gaibenhô*).

19 Gesetz Nr. 66/1986; In Kraft getreten am 1. April 1987, engl. „*Special measures law concerning the handling of legal business by foreign lawyers*“.

20 Dieser Begriff wurde im Zusammenhang mit dem Erlaß des *Gaibenhô* neu geschaffen, weshalb ein entsprechender deutscher Terminus nicht existiert, wörtlich übersetzt heißt *gaikokuhô jimu bengoshi* „Rechtsanwalt für ausländische Rechtsangelegenheiten“.

21 So ZUCK, Internationales Anwaltsrecht, NJW 1987, 3034.

Da die Erteilung der Zulassung von der Anerkennung der Gegenseitigkeit im Verhältnis mit dem Herkunftsland abhängig gemacht wird, stellt sich die Frage, inwieweit Japan die Gegenseitigkeit im Verhältnis zu Deutschland anerkennt. Die Artt. 10 Abs. 3 und 14 Abs. 3 *Gaibenhô* bestimmen insofern gleichlautend, daß, auch wenn der Antragsteller auf Zulassung den sonstigen Bedingungen entspricht, eine Zulassung vom Justizminister nicht erteilt wird, „wenn Personen, die die Qualifikation eines japanischen Rechtsanwaltes besitzen, in dem ausländischen Staat eine diesem Gesetz tatsächlich entsprechende Behandlung nicht zuteil wird“. Demnach wird über die Gegenseitigkeit aufgrund einer Prüfung der Frage entschieden, ob japanische Rechtsanwälte tatsächlich (nicht nur formell) in dem entsprechenden ausländischen Staat unter Bedingungen, die den Regelungen des *Gaibenhô* entsprechen, rechtsbesorgend tätig werden können. Im Verhältnis zu Deutschland wird man dies unter Berücksichtigung der Niederlassungsmöglichkeit als Rechtsbeistand nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 6 RBERG bejahen können, was auch durch die bereits erfolgte Zulassung eines deutschen Rechtsanwalts in Japan bestätigt wird.²²

VI. ENTWICKLUNG NACH DEM INKRAFTTRETEN DES GAIBENHÔ

1. Forderungen der USA und der EG

Nach der Inkraftsetzung des *Gaibenhô* war das Problem jedoch noch nicht, wie von der JFBA erhofft, aus der Welt geschafft. Die oben aufgezeigten Beschränkungen der Tätigkeit ausländischer Rechtsanwälte in Japan sind so restriktiv, daß weitere Verhandlungen unumgänglich waren. Hinzu kam das wachsende Handelsdefizit der USA, das eine weitere Kampagne der US-Regierung zur Öffnung fremder Märkte für US-Produkte und Dienstleistungen zur Folge hatte.²³ Im Rahmen dieser Kampagne wurden im Jahr 1989 von den USTR (*US Trade Representatives*) die folgenden fünf Wünsche an die japanische Regierung herangetragen:²⁴

- a) Gemeinschaftsunternehmen japanischer und ausländischer Rechtsanwälte zuzulassen.
- b) Die Einstellung japanischer Rechtsanwälte durch *gaikokuhô jimû bengoshi* zuzulassen.
- c) Auf die geforderte Zeit der praktischen Erfahrung von fünf Jahren auch Zeiten einer Tätigkeit in einem Büro eines japanischen Rechtsanwalts oder eines *gaikokuhô jimû bengoshi* anzurechnen.

22 Die vorliegende Arbeit ist Teil einer größeren Abhandlung, die einen Vergleich der Zulassungssysteme für ausländische Anwälte in Deutschland und in Japan zum Gegenstand hat. Dort wurde dementsprechend auch das deutsche Zulassungssystem erläutert, was hier jedoch den Umfang der Arbeit zu stark vergrößern würde.

23 HIPPLER BELLO, a.a.O., 719.

24 Bei einer Visite des Deputy US Trade Representative LINN WILLIAMS im Japanischen Justizministerium, nach: KOSUGI, a.a.O., 99.

- d) Die Verwendung der Kanzleinamen der Mutter *law firm* als Bestandteil des Namens der Rechtsanwaltsbüros in Japan zu ermöglichen.
- e) Den *gaikokuhô jimu bengoshi* zu gestatten, in internationalen Schiedsverfahren als Vertreter auftreten zu dürfen.²⁵

Fast zu den gleichen Punkten wurden wenig später auch Änderungswünsche von Seiten der EG vorgebracht. Allerdings forderten die EG-Mitgliedsstaaten von Japan die Abschaffung der Zulassungsbedingung von fünf Jahren praktischer Erfahrung, da sie ihrerseits für die Zulassung ausländischer Rechtsanwälte keine Berufserfahrung verlangen.

Die japanische Regierung veranlaßte unter Achtung der Autonomie der JFBA und deren Selbstverwaltungsrechts mit dem Ziel einer allseits befriedigenden Lösung einige Treffen zu diesem Gegenstand mit der EG und mit den USA, die jedoch zu keinem Ergebnis führten. Im Verlauf der aus Anlaß des Besuches des amerikanischen Präsidenten Bush 1992 abgehaltenen bilateralen Verhandlungen sah sich die japanische Regierung starkem Druck der USA in bezug auf eine kurzfristige Lösung des Problems der ausländischen Anwälte in Japan ausgesetzt, und so wurde dazu in dem Plan für eine „*Global Partnership*“ festgeschrieben, daß „die japanische Regierung in Zukunft alle Kraft auf die Lösung des Problems der *gaikokuhô jimu bengoshi* aufwenden wird.“ Aus diesen Gründen empfahl die Provisorische Beratungskommission zur Förderung der Verwaltungsreform (*Rinji Gyôsei Kaikaku Suishin Shingikai*) am 19. Juni 1992 die vollständige Überprüfung des *Gaibenhô* in einem zu diesem Zweck einzurichtenden öffentlichen Gremium.²⁶ Daraufhin wurde in Zusammenarbeit des Justizministeriums und der JFBA der Arbeitskreis für das Problem der ausländischen Rechtsanwälte (*Gaikoku Bengoshi Mondai Kenkyûkai*) geschaffen.

2. Arbeitskreis für das Problem der ausländischen Rechtsanwälte

a) Zusammensetzung und Tätigkeit

Dem Arbeitskreis gehörten Persönlichkeiten aus allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens an, darunter Professoren, Regierungsvertreter, Anwälte, Richter, Vertreter des Justizministeriums, des Außenministeriums und der JFBA sowie Persönlichkeiten aus den Rechtsabteilungen der Wirtschaft, aus dem Bereich der Massenmedien sowie eine Vertreterin des Hausfrauenverbandes.²⁷

Vom 16. September 1992 bis zum 30. September 1993 wurden 16 Sitzungen abgehalten, bei denen eine Vielzahl von ausländischen Rechtsanwälten und Vertretern der beteiligten Ministerien und Organisationen sowie der Wirtschaft mit dem Ziel gehört

25 *Gaikoku bengoshi mondai kenkyûkai hôkokusho* (Bericht des Arbeitskreises für das Problem der ausländischen Rechtsanwälte) v. 30. September 1993, *Jurisuto* Nr. 1033, 128.

26 MENKHAUS, Zulassung fremder Juristen als Rechtsanwälte für ausländisches Recht in Japan, *Mitteilungen der DJJV* Nr. 9, 1993, 7, auch bei KOSUGI, a.a.O., 99.

27 Zur Zusammensetzung vgl. Bericht des Arbeitskreises, a.a.O., 130, auch MENKHAUS, a.a.O., 8.

wurden, aus einer Analyse der Rolle der Rechtsanwälte im internationalen Wirtschaftsleben und einem Vergleich mit den Zulassungssystemen anderer Staaten Reformvorschläge für die teilweise Revision des *Gaibenhô* zu entwickeln.

b) *Diskussion*

Der Arbeitskreis sah sich dabei mit dem aufgezeigten Spannungsverhältnis konfrontiert: Der Rechtsanwaltschaft kommt einerseits eine öffentliche Rolle zu – Schutz der Menschenrechte auf der Grundlage des AnwG und der Verfassung und die Verwirklichung gesellschaftlicher Gerechtigkeit – und andererseits muß sie einen fachmännischen marktorientierten Service für die Rechtssuchenden anbieten.

In den Vorträgen vor dem Arbeitskreis beschworen insbesondere die Vertreter der JFBA und des Justizministeriums die Gefahren für die öffentliche Funktion der Anwaltschaft. Dabei betonten beide besonders die Unterschiede der Rechtskulturen und des Rechtsbewußtseins und die ihrer Meinung nach daraus resultierenden Probleme. Danach hätten ausländische Rechtsanwälte einen schlechten Einfluß (*eigai*) auf das japanische Rechtssystem, der zu einer Umwandlung der japanischen Gesellschaft in eine Prozeßgesellschaft nach dem Vorbild der USA führen könnte. Gefahren würden auch für die Berufsethik der japanischen Rechtsanwälte aus der Kommerzialisierung der Rechtsanwaltschaft erwachsen. Die Gestattung von Gemeinschaftsunternehmen führe zum Eindringen der *law firms* in die Rechtsbesorgung auch auf dem Gebiet des japanischen Rechts, und die Gestattung der Beschäftigung japanischer Rechtsanwälte durch ihre ausländischen Kollegen bringe durch die Abwerbung ausgezeichneter junger japanischer Juristen eine Gefahr für die personelle Basis der japanischen Justizverwaltung und der Anwaltschaft mit sich.²⁸

Angesprochen wurde auch, daß sich die Situation der im Ausland arbeitenden japanischen Anwälte durch die Erweiterung des Zulassungssystems verschlechtern könnte. Zudem würde allen ausländischen Rechtsanwälten, genau wie den japanischen Anwälten, die Möglichkeit offenstehen, über das Bestehen des 1. und 2. Staatsexamens in Japan die Zulassung als Rechtsanwalt zu erlangen, weswegen eine weitere Liberalisierung nicht geboten sei.²⁹ Ein solcher Verweis klingt angesichts der Tatsache, daß die Erfolgsquote für das Bestehen des 2. juristischen Staatsexamens 1993 bei 3,42 % lag (im Vergleich zu 2,69 % im Vorjahr schon ein deutlicher Anstieg), ausgesprochen zynisch, wenn man das zusätzliche Sprachhandicap für die ausländischen Anwälte bedenkt. Hinzu kommt, daß mit dem Bestehen auch bei guter Leistung nicht unbedingt gerechnet werden kann, da die Anzahl der Kandidaten, die die Prüfung bestehen dürfen,

28 Nach HORINO (1993 Allgemeiner Geschäftsführer der JFBA), *Gaikoku bengoshi mondai no haikai to shiten* (Hintergrund und Gesichtspunkte des Problems der ausländischen Rechtsanwälte), *Jurisuto* Nr. 1017 80 ff.

29 So HARA (Mitglied des Komitees der JFBA für ausländische Rechtsanwälte) in *Japan Times* v. 20.04.1994.

vorher aufgrund von Verhandlungen zwischen OGH, JFBA und Justizministerium festgelegt wird.³⁰

Die von der JFBA geäußerte Befürchtung, daß Japan von einer Schwemme ausländischer Anwälte überflutet werden würde, hat sich in den Jahren nach 1987 als unbegründet erwiesen. Von der Inkraftsetzung des *Gaibenhô* bis zum 7. Juli 1992 ließen sich insgesamt 119 ausländische Rechtsanwälte als *gaikokuhô jimu bengoshi* registrieren, von denen 41 bereits 1992 die Tätigkeit in Japan wieder beendet hatten, so daß 1992 praktisch nur 78 *gaikokuhô jimu bengoshi* in Japan tätig waren, die in 41 Büros arbeiteten. 58 von ihnen stammten aus den USA, 17 aus Großbritannien, und je einer aus Deutschland, Frankreich und Australien.³¹ Diese Entwicklung der Tätigkeit ausländischer Rechtsanwälte in einem doch sehr kleinen Maßstab und die Tatsache, daß ein negativer Einfluß auf das japanische Justizsystem in keiner Weise zu erkennen war, machte es den Gegnern einer Liberalisierung vor dem Arbeitskreis schwer, ihre Ängste zu begründen und Argumente gegen die weitergehenden Forderungen der westlichen Länder vorzubringen.

Der Vertreter des Außenministeriums wandte sich ausdrücklich gegen diese auf die weitere Abschottung des japanischen *legal market* gerichtete Haltung und zeigte offenes Unverständnis für die Sorgen des Justizministeriums und der JFBA.³² Unterstützt wurde er in seinen auf eine Liberalisierung des Zulassungssystems zielenden Ausführungen von den Vertretern der Unternehmen und natürlich durch die vortragenden *gaikokuhô jimu bengoshi*.

c) Ergebnisse

Aus dem getroffenen Vergleich mit den anderen Zulassungssystemen und dem Bedarf der Mandanten ergibt sich nach Auffassung des Arbeitskreises, „daß zwar die Notwendigkeit besteht, keine Schädigungen unseres Justiz- und Anwaltssystems zuzulassen, aber daß es der Rolle Japans in der internationalen Gemeinschaft entsprechend angebracht wäre, ein liberaleres System einzuführen.“³³ Basierend auf dieser Grundhaltung

30 Für den Zeitraum ab 1993 betrug die vereinbarte Anzahl 700, alle Angaben in diesem Absatz aus AKIHIKO, *heisei gonendo shihô shiken no kekka to gôkaku wakusei ni tsuite* (Zu den Ergebnissen und der Erfolgs-Reglementierung bei der Justizprüfung 1993), Jurisuto Nr. 1043, 61.

31 Quelle: KOSUGI, a.a.O., 97.

32 SASAE (Leiter der 2. Unterabteilung in der Abteilung für Nordamerika im Außenministerium), der sogar davon sprach, daß ihn diese Ängste an die Diskussion bei Ankunft der Schwarzen Schiffe des Commodore Perry erinnern würden, vgl. SASAE, *Gaikoku bengoshi mondai to nichibei kôshô* (Das Problem der ausländischen Rechtsanwälte und die Japanisch-Amerikanischen Verhandlungen), Jurisuto Nr. 1017, 87.

33 Bericht des Arbeitskreises, a.a.O., 132.

entsprach der Arbeitskreis in seinen Vorschlägen weitgehend den an ihn durch das Außenministerium³⁴ herangetragenen Forderungen von seiten der USA und der EG.

aa) Zulassung von Gemeinschaftsunternehmen

So wurde die Zulassung von Gemeinschaftsunternehmen generell befürwortet. Der Arbeitskreis schlug vor, den bisherigen Art. 49 Abs. 2 *Gaibenhô* derart zu ändern, daß der Betrieb von Gemeinschaftsunternehmen erlaubt wäre, wobei verschiedene Formen der Zusammenarbeit angeboten werden sollten. Den von der JFBA und dem Justizministerium vorgetragene Ängsten wurde Rechnung getragen, indem betont wurde, daß das Ziel der Artt. 3 und 5 *Gaibenhô* zu wahren sei. Zu verhindern sei demnach, daß die *gaikokuhô jimu bengoshi* diese Reform nutzten, um in den Bereich der Ausübung rechtlicher Handlungen im japanischen Recht einzudringen. Hierzu seien die Überwachung durch die JFBA zu gewährleisten und die entsprechenden Maßnahmen zur Wahrung der Unabhängigkeit der in den Gemeinschaftsunternehmen tätigen japanischen Anwälte zu treffen.³⁵

Die von den Gegnern der Zulassung von Gemeinschaftsunternehmen ins Feld geführten Argumente wurden als berechtigte Sorgen zwar gehört, aber als nicht konkret nachweisbar zurückgewiesen.

bb) Beschäftigung

In der Frage der Beschäftigung japanischer Anwälte durch *gaikokuhô jimu bengoshi* folgte der Arbeitskreis in gewisser Weise den durch die JFBA und das Justizministerium vorgetragene Sorgen um die Zukunft der japanischen Justizverwaltung, indem er vorschlug, das Beschäftigungsverbot des Art. 49 Abs. 1 *Gaibenhô* insofern zu modifizieren, als das Verbot der selbständigen Beschäftigung japanischer Anwälte durch einen *gaikokuhô jimu bengoshi* aufrecht erhalten bleiben sollte, um zu verhindern, daß das Grundprinzip des *Gaibenhô* (keine Rechtsbesorgung im japanischen Recht) verletzt würde.

Die Beschäftigung durch *gaikokuhô jimu bengoshi* im Rahmen von Gemeinschaftsunternehmen sollte jedoch gestattet werden, da dadurch jungen japanischen Rechtsanwälten, die auch über Kenntnisse des ausländischen Rechts verfügen, die Wahrnehmung rechtlicher Handlungen zum japanischen und zum ausländischen Recht ermöglicht würde und sich daraus großer Nutzen für die Mandanten ergebe. Jedoch seien geeignete Gegenmaßnahmen zu treffen, damit der *gaikokuhô jimu bengoshi* nicht mit Hilfe des beschäftigten japanischen Anwaltes in die Rechtsbesorgung auf dem Gebiet des japanischen Rechts eindringe.

34 Der Vertreter des Außenministeriums sprach sich vor dem Arbeitskreis für die Erfüllung der Forderungen der USA aus, vgl. SASAE, a.a.O., 83.

35 Bericht des Arbeitskreises, a.a.O., 134.

cc) *Zulassungsvoraussetzung: fünf Jahre Berufserfahrung*

Der Arbeitskreis sprach sich für die Regelung des Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 *Gaibenhô* aus, diese diene der Sicherung der Qualität des rechtlichen Services und sei angemessen, sofern man sie in der Richtung modifizieren würde, daß die Zeit einer Tätigkeit als Trainee bei einem *gaikokuhô jimu bengoshi* oder einem Anwaltsbüro in Japan auf diese erforderlichen fünf Jahre Erfahrung mitangerechnet würde. Damit folgte der Arbeitskreis den Forderungen der USA, lehnte jedoch weitergehende Forderungen der EG ab.

dd) *Der Gebrauch des Namens der Law Firm*

Die Regelung der Artt. 45, 47 *Gaibenhô* wäre nach den Vorschlägen des Arbeitskreises so zu modifizieren, daß nicht stets der Familienname des *gaikokuhô jimu bengoshi* genannt werden müßte. Die direkte Verwendung des Namens der Anwaltskanzlei, zu der der *gaikokuhô jimu bengoshi* im Herkunftsland gehört, im Büronamen des *gaikokuhô jimu bengoshi* soll ermöglicht werden. Auch die Bezeichnung von Gemeinschaftsunternehmen sollte nach Auffassung des Arbeitskreises – im Rahmen der Nichthervorrufung von Täuschungen – frei sein. Der Kennzeichnungszwang des *gaikokuhô jimu bengoshi*-Büro sollte jedoch beibehalten werden.

Mit diesen Regelungen wird den Beschwerden der *gaikokuhô jimu bengoshi* weitgehend abgeholfen. Bisher waren diese bei dem in law firms üblichen turnusmäßigen Wechsel der Rechtsanwälte vor Ort alle drei Jahre gezwungen, Briefköpfe, Schilder, Anzeigen und Karten zu ändern und so war jegliche nach außen in Erscheinung tretende Konstanz unmöglich, ganz zu schweigen von den erheblichen Kosten, die dadurch verursacht wurden.³⁶

e) *Vertretung in Schiedsverfahren in internationalen Handelssachen*

Der Arbeitskreis sprach sich grundsätzlich für die Teilnahme ausländischer Rechtsanwälte als Schlichter und Schiedsvertreter im Schiedsverfahren aus. Reformbedarf in Bezug auf eine Änderung des *Gaibenhô* sei jedoch nicht erkennbar, da eine Lösung hier nur über eine Auslegung der entsprechenden Vorschriften des Zivilprozeßgesetzes zu erreichen sei.

3. *Weitere Entwicklung*

Der Bericht des Arbeitskreises beinhaltet lediglich Empfehlungen für eine vorzunehmende Reform des *Gaibenhô*. Ihre Umsetzung liegt nicht in der Macht der Regierung, obwohl diese die Verhandlungen mit den USA führt. Vielmehr fällt sie in die Kompe-

36 Dieses Problem wurde in der Diskussion auch vom Vertreter des Justizministeriums so gesehen, vgl. HAMASAKI, a.a.O., 78 ff.

tenz der JFBA.³⁷ Darauf hat auch der Vertreter der JFBA im Rahmen der Diskussionen vor dem Arbeitskreis noch einmal ausdrücklich hingewiesen unter Verweis auf das bereits im Rahmen des Erlasses des *Gaibenhô* angewandte Verfahren, wonach eine Lösung durch Gespräche mit der ABA anzustreben sei, aus denen dann (wie 1987 unter Premier *Suzuki* der Entwurf des *Gaibenhô*) ein Gesetzentwurf hervorgehen solle.³⁸

Kompliziert wird der Reformprozeß jedoch durch die innere Struktur der JFBA, denn sie präsentiert keine einheitliche Meinung, sondern besteht aus den regionalen Anwaltskammern, die jede eine Stimme bei wichtigen Entscheidungen der JFBA geltend machen können. Dabei sind aufgrund der oben geschilderten Struktur der japanischen Anwaltschaft die Rechtsanwaltskammern, deren Mitglieder keinerlei Interesse an einer Liberalisierung haben, zahlenmäßig weit in der Mehrheit, wogegen sich die *shôgai bengoshi* auf den Großraum Tokyo konzentrieren und deshalb nur in drei von 47 Anwaltskammern vertreten sind. Da die JFBA keiner anderen Behörde, wie etwa dem Justizministerium oder dem OGH untergeordnet ist, fehlt auch jeglicher direkte äußere Einfluß, der Kompromisse befördern könnte. Dementsprechend lief auch der weitere Entscheidungsprozeß durch die JFBA in weitgehend konservativen Bahnen.

Auf der ordentlichen Vollversammlung der JFBA am 3. Dezember 1993 wurde zunächst beschlossen, den wesentlichen Vorschlägen der Kommission zu folgen und eine Lockerung der Restriktionen vorzunehmen sowie die obligatorische Gegenseitigkeit des gegenwärtig geltenden *Gaibenhô* durch die fakultative Gegenseitigkeit zu ersetzen. Entsprechende Vorschläge wurden von der JFBA an das Justizministerium weitergeleitet, das darauf basierend einen Gesetzentwurf erarbeitete, der Mitte April vom Kabinett bestätigt und sodann an das Unterhaus zur Beratung und Verabschiedung weitergeleitet wurde.³⁹

VII. GESETZENTWURF ZUR ÄNDERUNG DES GAIBENHÔ

In dem nun dem Parlament vorliegenden Gesetzentwurf (nachfolgend GE) sind Änderungsvorschläge entsprechend den Vorstellungen der JFBA enthalten, die in wesentlichen Punkten hinter die Vorschläge der Kommission zurückgehen. Es wurden aber auch Konsequenzen aus den GATS-Verhandlungen gezogen.

Der Entwurf enthält das Zugeständnis an die westlichen Staaten, daß zukünftig Trainee-Aufenthalte in Japan im Umfang von bis zu maximal zwei Jahren auf die erforderliche Berufserfahrung angerechnet werden,⁴⁰ womit die bisher nur für die bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes in Japan tätigen ausländischen Rechtsanwälte geltende Be-

37 So beklagt auch von dem Vertreter des Außenministeriums SASAE in seinem Vortrag vor der Untersuchungskommission, a.a.O., 83.

38 HORINO, a.a.O., 82; von amerikanischer Seite für eine Lösung zwischen den Berufsverbänden auch: DE VRIES, a.a.O., 851.

39 Japan Times v. 20.04.1994.

40 Geänderter Art. 10 Abs. 2 Gesetzentwurf.

stimmung (Nr. 2 der Ergänzungsregelungen *Gaibenhô*) nunmehr auf alle ausländischen Rechtsanwälte ausgedehnt wird. Erlaubt wird den *gaikokuhô jimu bengoshi* zukünftig die direkte Verwendung des Namens der *law firm*, der sie angehören, in der Bezeichnung ihres Büros sowie die Verwendung derselben Bezeichnung in Ausübung des Berufes als Zusatz zu ihrem eigenen Namen und dem Namen des Büros.⁴¹ Damit wird den Vorschlägen des Arbeitskreises entsprechend den amerikanischen Forderungen weitgehend entsprochen.

Gestattet wird auch das Betreiben von Gemeinschaftsunternehmen unter bestimmten Bedingungen. Die Zulässigkeit solcher joint ventures bleibt beschränkt auf japanische Rechtsanwälte mit mehr als fünf Jahren Berufserfahrung in Japan,⁴² womit offensichtlich der Furcht der JFBA vor der Abwerbung junger japanischer Rechtsanwälte Rechnung getragen wurde. Aus dem Tätigkeitsfeld, das den Gemeinschaftsunternehmen zugewiesen wurde, sind solche Angelegenheiten ausgeschlossen, die wesentlich nur das japanische Recht betreffen. Die Zulassung von solchen „bestimmten Gemeinschaftsunternehmen“ (*tokutei kyôdô jigyô*) wird jedoch von den in Japan praktizierenden ausländischen Rechtsanwälten kritisch betrachtet, da sie im Ergebnis eine unklare Situation für die Rechtssuchenden mit sich bringt. Die Rechtsanwälte, die Mitglieder des Gemeinschaftsunternehmens sind, unterhalten danach eine gemeinsame Kanzlei nur, soweit sie gemeinsam Rechtsangelegenheiten, die nicht lediglich das japanische Recht betreffen, bearbeiten. Daneben wird aufgrund der neuen Bestimmungen der japanische Rechtsanwalt ein eigenes Büro unterhalten müssen, um die in Art. 49 a Abs. 3 GE geforderte Selbständigkeit auf dem Gebiet der Rechtsbesorgung zum japanischen Recht abzusichern. Ein Mandant eines solchen Gemeinschaftsunternehmens wird sich demzufolge, sofern er einen Rat zu Rechtsfragen sucht, die beide Rechtsordnungen betreffen, in das Büro des „bestimmten Gemeinschaftsunternehmens“ begeben. Wenn ihn gleichzeitig eine Frage zum japanischen Recht bewegt, muß er den japanischen Anwalt in dessen selbständiger Kanzlei aufsuchen. Daß eine solche Regelung erheblichen Mehraufwand an Zeit und Geld erfordert, ist offensichtlich.

Auf Kritik stößt auch die Bestimmung des neu einzufügenden Art. 49 b GE, wonach der JFBA vor der Zulassung des „bestimmten Gemeinschaftsunternehmens“ weitgehende Auskunftsansprüche zukommen, deren Umfang von der JFBA selbst geregelt werden kann. Aufrecht erhalten bleibt das Beschäftigungsverbot, womit der Gesetzentwurf von den Vorschlägen des Arbeitskreises zugunsten der Vorstellungen der JFBA abweicht. Der Arbeitskreis hatte angeregt, die Beschäftigung zumindest im Rahmen von Gemeinschaftsunternehmen zu gestatten.

41 Geänderte Artt. 45 Abs. 2, 47 Abs. 2 Gesetzentwurf.

42 Wobei die Rechtsbesorgung im Ausland mit bis zu zwei Jahren angerechnet wird.

Trotz der unverzüglich zum Ausdruck gebrachten Kritik der ausländischen Rechtsanwälte, der US-Repräsentanten und der Vertreter der EU⁴³ in Japan rechnet man damit, daß der Gesetzentwurf das Unterhaus innerhalb eines Jahres ohne Probleme passieren wird, da die meisten der Mitglieder des Rechtsausschusses des Unterhauses Rechtsanwälte sind.⁴⁴

Aufgehoben wurde das zwingende Erfordernis der Gegenseitigkeit durch die Streichung der Gegenseitigkeit aus Art. 1 und der Neufassung der Artt. 10 Abs. 3 und 14 Abs. 3 *Gaibenhô*. Danach wird es zukünftig in das Ermessen des Justizministers gestellt, ausländische Rechtsanwälte aufgrund im Verhältnis zum Herkunftsland nicht gegebener Gegenseitigkeit von der Rechtsbesorgung in Japan auszuschließen, sofern dadurch nicht Verpflichtungen aus internationalen Abkommen verletzt werden. Da diese Modifizierung auf die Beendigung der GATS-Verhandlungen im Dezember 1993 (dazu sogleich) zurückgeht, soll an dieser Stelle auf den Hintergrund und die Ergebnisse dieser Verhandlungen eingegangen werden, von denen erhebliche Veränderungen zu erwarten sind.

VIII. GATS UND PERSPEKTIVEN

Im Rahmen des GATT werden seit 1947 Regelungen zur weltweiten Liberalisierung des Warenverkehrs verhandelt und umgesetzt. Bislang wurden dabei die Dienstleistungen als unsichtbares Beiwerk des Handels mit Waren verstanden und nicht eigenständig geregelt. Zunehmend erwiesen sich jedoch Dienstleistungen als eigenes dynamisches Element des Welthandels, dessen Bedeutung die des Warenhandels nahezu übertrifft. So erbrachten die Dienstleistungen 1992 ein Handelsvolumen von ca. 960 Mrd. US-Dollar (das ist mehr als das Doppelte des Volumens des Agrarsektors).⁴⁵ Aus diesem Grunde wurden die Dienstleistungen erstmals mit Beginn der Uruguay-Runde 1987 Gegenstand globaler Liberalisierungsverhandlungen.

Eigentlicher Initiator der Gespräche waren die USA, die mit etwa 15 % vor Frankreich (ca. 10 %) und Deutschland mit etwa 8 % über den größten Anteil am weltweiten Dienstleistungsmarkt verfügen. Angestrebt wurde die weltweite Liberalisierung des Dienstleistungshandels unter Beseitigung sämtlicher Hemmnisse durch den Abschluß eines multilateralen Rahmenabkommens (*General Agreement on Trade in Services* – Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen – nachfolgend GATS) nach dem Muster des GATT. Die US-Regierung betrachtete den Abschluß des GATS als wesentliches Element der langfristigen Strategien zur Öffnung fremder Märkte und

43 Vgl. ROBERT GRONDINE (US-Anwalt und Präsident des Komitees für juristische Dienstleistung bei der US-Amerikanischen Handelskammer) und RICHARD PLAYLE, Präsident des Komitees für juristische Dienstleistung beim Europäischen Wirtschaftsrat, zitiert in: Japan Times v. 20.04.1994.

44 Japan Times v. 20.04.1994.

45 Zahlen aus EuZW 3/1994, 88.

zum Abbau des eigenen Defizits.⁴⁶

Am 15. Dezember 1993 wurde die Uruguay-Runde nach siebenjähriger Verhandlungsdauer zwischen 117 Staaten im wesentlichen abgeschlossen. Ihr formelles Ende fand sie auf der Ministerkonferenz vom 12.-15. April 1994 in Marrakesch. Im Ergebnis gelang unter anderem der Abschluß des GATS. Unter den heterogenen Begriff der Dienstleistung, deren Liberalisierung darin geregelt werden soll, fallen neben Banken, Versicherungen, Transport und Kommunikation auch die sogenannten professionellen Dienstleistungen, die wiederum auch den freien Beruf des Anwaltes umfassen.⁴⁷ Die im GATS festgelegten Prinzipien für die Liberalisierung grenzüberschreitender Dienstleistungen werden dementsprechend auch auf die grenzüberschreitende Rechtsbesorgung durch Rechtsanwälte Anwendung finden.

Festgeschrieben wurden in dem Rahmenabkommen zunächst nur weltweit geltende Verpflichtungen allgemeiner Art, wie Meistbegünstigung, Marktzugang und Inländergleichbehandlung, deren konkrete Umsetzung für die einzelnen Bereiche noch Gegenstand weiterführender bilateraler Verhandlungen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sein wird. Dies gilt auch für den Sektor der anwaltlichen Dienstleistung.⁴⁸ Eine konsequente Umsetzung des Prinzips der Inländergleichbehandlung ist aufgrund der Besonderheiten in diesem Bereich nicht möglich, würde es doch bedeuten, daß ein ausländischer Rechtsanwalt genau wie ein inländischer Anwalt behandelt werden müßte und zumindest zeitweise aufgrund der so zugesicherten Dienstleistungsfreiheit einzig und allein aufgrund der im Ausland erworbenen Qualifikation vor inländischen Gerichten gleichberechtigt tätig werden dürfte. Hier besteht ein Bedarf an abweichenden Bestimmungen, die die Dienstleistungsfreiheit für den Beruf des Anwaltes entsprechend seinen Besonderheiten als Träger mitunter auch öffentlicher Gewalt konkretisieren.

In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Positionen der beteiligten Länder erheblich. So setzen sich insbesondere die USA und Australien für einen freien Zugang ausländischer Rechtsanwälte auch zum Recht des Gaststaates ein. Dagegen streben Deutschland und im Endergebnis auch Japan eine auf das Recht des Herkunftsstaates beschränkte Zulassung an. Einer Mitteilung des Deutschen Anwaltvereins (DAV) zufolge wurde von deutscher Seite erreicht, daß das im Anschluß an das GATS verhandelte Recht zur Beratung durch ausländische Anwälte in Deutschland auf das Recht des Herkunftslandes und das internationale Recht beschränkt wird.⁴⁹

46 HIPPLER BELLO, a.a.O., 722.

47 Vgl. STADLER, Die Liberalisierung des Dienstleistungshandels am Beispiel der Versicherungen, in: Schriften zum Völkerrecht Bd. 99, 267 ff.

48 Zu den juristischen Dienstleistungen im Rahmen der GATT-Verhandlungen vgl. TSURUOKA (I. Planungsabteilung für internationale Institutionen in der Wirtschaftsabteilung des Außenministeriums) *gatto uruguay raundo – gaikoku bengoshi mondai* (Die GATT-Uruguay-Runde und das Problem der ausländischen Rechtsanwälte), Jurisuto Nr. 1032, 91 ff.

49 Vgl. Kurzmitteilung des DAV zu den letzten GATT-Verhandlungen im Dezember 1993, AnwBl. 1994, 126 f.

Eine besondere Problematik bildete im Rahmen der Verhandlungen das in einigen Staaten – darunter auch in Japan und im Rahmen des § 206 Abs. 2 BRAO auch in Deutschland – gesetzlich festgeschriebene Gegenseitigkeitserfordernis. Die Forderung der Gegenseitigkeit führt im Ergebnis zu einer Ungleichbehandlung verschiedener Staaten, da Rechtsanwälte aus Ländern, die den Erfordernissen nicht entsprechen, keinen Zugang erhielten, während Rechtsanwälte aus anderen Ländern, im Verhältnis zu denen die Gegenseitigkeit anerkannt wurde, besser behandelt würden. Eine solche Ungleichbehandlung widerspräche jedoch dem nunmehr vertraglich vereinbarten Grundprinzip des GATS – der Gewährung der sogenannten „Meistbegünstigung“ für alle Länder. Negativ formuliert beinhaltet dieses Prinzip, daß kein Land schlechter als andere behandelt werden dürfe. Dementsprechend muß der Abschluß der GATS-Verhandlungen unmittelbar zu einer Aufhebung des Gegenseitigkeitserfordernisses führen.

Von deutscher Seite wurde folgerichtig das bisher noch geltende Gegenseitigkeitserfordernis im Rahmen des GATS aufgegeben, und es wird bei der geplanten Neufassung des § 206 Abs. 2 BRAO entfallen.⁵⁰

Gleiches gilt aufgrund des nun vorliegenden Gesetzesentwurfes auch für Japan, das sich jedoch für eine flexible Handhabung des Gegenseitigkeitsprinzip entschieden hat, es demnach nicht vollkommen abschaffen wird. Dazu wurde das obligatorische Gegenseitigkeitsprinzip aus Art. 1 *Gaibenhô* ersatzlos gestrichen und durch eine Neufassung der Artt. 10 Abs. 3 und 14 Abs. 3 *Gaibenhô* ersetzt. Im Ergebnis ist es dem Justizminister anheim gestellt, das Gegenseitigkeitsprinzip anzuwenden, sofern dadurch internationale Abkommen nicht beeinträchtigt werden. Damit wurde ein flexibler Mechanismus zur Einbeziehung des GATS in das japanische Zulassungssystem geschaffen.

Praktische Konsequenzen hat die Beseitigung des Gegenseitigkeitserfordernisses für diejenigen Anwälte, die bisher aufgrund fehlender Gegenseitigkeit von der Rechtsbesorgung in dem jeweiligen Aufnahmestaat ausgeschlossen waren. Dies gilt im Falle Deutschlands insbesondere auch für japanische Rechtsanwälte, die sich nach der Ratifizierung des GATS durch den Bundestag und der entsprechenden Umsetzung in nationales Recht in Zukunft nach den Bestimmungen der BRAO in Deutschland als Mitglied einer Rechtsanwaltskammer niederlassen können, um auf dem Gebiet des japanischen Rechts rechtsberatend tätig zu werden. Bisher war ihnen die Niederlassung als Rechtsanwalt aufgrund des Gegenseitigkeitserfordernisses verwehrt. In Japan wird die neue Regelung Auswirkungen insbesondere für Rechtsanwälte aus Korea zeigen, die bisher aufgrund des Gegenseitigkeitsprinzips von einer Niederlassung in Japan ausgeschlossen waren.⁵¹

50 Vgl. ebda.

51 Japan Times v. 17.3.1994.

IX. ZUSAMMENFASSUNG UND WERTUNG

Im Ergebnis des Prozesses der Internationalisierung des Rechts und der Anwaltstätigkeit wurden seit dem Ende der achtziger Jahre in Japan gesetzliche Regelungen für die Zulassung ausländischer Rechtsanwälte geschaffen. Die gegenwärtig geltenden Bestimmungen liegen in der Form des *Gaibenhô* von 1987 vor. Das darauf beruhende Zulassungssystem spiegelt sehr deutlich das ihm zugrunde liegende Spannungsverhältnis wider, wonach die Regelungen sowohl der immer stärker werdenden Wandlung der Tätigkeit der Rechtsanwälte zum Dienstleistungsberuf und der damit verbundenen Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Mandanten gerecht werden müssen, dabei aber gleichzeitig die spezifische öffentliche Rolle der Rechtsanwälte als Rechtspflegeorgan und die damit verbundenen hohen Anforderungen an die Qualität seiner Arbeit berücksichtigen sollten.

Dem gestiegenen Bedürfnis der Rechtssuchenden nach Beratung, die über den Rahmen der einheimischen Rechtsordnung hinausgeht, wird dadurch Rechnung getragen, daß ausländischen Rechtsanwälten grundsätzlich die Möglichkeit zur Rechtsbesorgung gegeben wird. Unter dem Gesichtspunkt der staatlichen Gewährleistung der Kompetenz und der Sicherheit der Rechtsbesorgung werden den ausländischen Rechtsanwälten jedoch Beschränkungen auferlegt.

Zunächst gelten dabei die entsprechenden Regelungen des inländischen Anwaltsrechtes auch für die ausländischen Rechtsanwälte, so daß diese der standesrechtlichen Aufsicht der jeweiligen Rechtsanwaltskammer unterliegen und von dieser bei entsprechenden Verstößen auch Strafen unterworfen werden können. Darüber hinaus werden den ausländischen Rechtsanwälten aber auch weitergehende Restriktionen auferlegt. Deren Angemessenheit wird man weitgehend davon abhängig machen müssen, wie weit diese Ungleichbehandlungen durch sachliche Gründe im Zusammenhang mit der besonderen öffentlichen Rolle der Rechtsanwaltschaft gedeckt sind. Dabei wird es für angemessen erachtet, die Tätigkeitsbereiche der ausländischen Rechtsanwälte auf jene Bereiche zu beschränken, in denen von einer ausreichenden Qualität der juristischen Arbeit aufgrund vorliegender ausländischer Abschlüsse ausgegangen werden kann. Dementsprechend ist die Zulassung zur Rechtsbesorgung in Japan auf das Recht des Herkunftslandes beschränkt. Ausländische Rechtsanwälte werden ferner von der gerichtlichen und behördlichen Vertretung ausgeschlossen, da zur Wahrnehmung dieser Vertretung Kenntnisse des einheimischen Rechts (Verfahrens- oder Verwaltungsrecht) unabdingbare Voraussetzung sind. Die Dienstleistungsfreiheit, d.h. die Möglichkeit der vorübergehenden Erbringung anwaltlicher Dienstleistungen ohne Niederlassung im Aufnahmestaat wird nicht gewährt. Diese Beschränkung findet ihren Grund in den bei dieser Form des Tätigwerdens ungenügenden Kontroll- und Disziplinarmöglichkeiten durch die inländischen Justizbehörden, die zur Sicherheit des Rechtsverkehrs unumgänglich sind. Geboten zur Wahrung der Rechtssicherheit ist auch das Verbot der Verwendung der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaates – hier Japan – durch den

ausländischen Rechtsanwalt. Eine Zulassung würde hier das Risiko einer Täuschung des Rechtsverkehrs über die Qualifikation des ausländischen Rechtsanwaltes nach sich ziehen.

Diese bisher angeführten Restriktionen der Tätigkeit ausländischer Rechtsanwälte sind auch im deutschen Zulassungssystem vorgesehen. In Japan gelten – anders als in Deutschland – weitergehende Verbote der Beschäftigung von einheimischen Rechtsanwälten durch ausländische und der Bildung von Sozietäten mit einheimischen Anwälten sowie der Führung der im Herkunftsland verwendeten Bezeichnung des ausländischen Rechtsanwaltes. Die offiziell vorgebrachte Begründung für diese Restriktionen, wonach das Beschäftigungsverbot und die immer noch erheblichen Beschränkungen der Zusammenarbeit japanischer und ausländischer Rechtsanwälte zur Abwehr der Gefahr des Eindringens ausländischer Rechtsanwälte in das japanische Recht dienen sollen, überzeugt nicht.

Richtig ist, daß im Falle der Liberalisierung der Zusammenarbeit japanischer und ausländischer Rechtsanwälte letztere die Profite aus der Tätigkeit japanischer Anwälte, die für sie oder mit ihnen zusammen arbeiten, ziehen und in die Herkunftsstaaten transferieren könnten. Damit ist jedoch lediglich eine Gefahr für die Marktanteile japanischer Rechtsanwälte am *legal market* Japans verbunden und nicht etwa eine Gefahr für die Rechtssicherheit.⁵² Der Rechtssicherheit und der besonderen öffentlichen Rolle der Anwaltschaft ist auch in diesem Fall dadurch Rechnung getragen, daß der mit dem ausländischen Rechtsanwalt verbundene japanische Anwalt genauso der Kammeraufsicht untersteht, wie wenn er allein arbeiten würde, und daß er demnach gleichgültig, ob er für einen ausländischen Anwalt oder für sich selbst auftritt, denselben Beschränkungen und Regeln unterliegt und für Verstöße dagegen in gleicher Weise bestraft werden kann. Einem höheren Risiko von Fehlritten und negativem Verhalten kann, wenn man es denn unterstellen möchte, demnach ausreichend begegnet werden, und eine erhöhte Gefahr für die Rechtssicherheit besteht nicht.

Die weitergehenden Beschränkungen der Tätigkeit ausländischer Rechtsanwälte erscheinen demnach als unbegründet und werden auf die Dauer – insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung des GATS – nicht aufrecht zu erhalten sein, so daß die gegenwärtig in Japan im Gesetzgebungsverfahren befindliche Reform des *Gaibenhô* als unzureichend eingeschätzt werden muß, und nach aller Wahrscheinlichkeit auch nach dieser Reform das Problem der ausländischen Rechtsanwälte (*gaikoku bengoshi mondai*) für Japan nicht aus der Welt geschafft sein dürfte.

52 Auch in Deutschland gibt es einzelne Stimmen, die das mit der Gestattung dieser Zusammenarbeit verbundene Risiko des Eindringens ausländischer Rechtsanwälte in die Rechtsbesorgung auf dem Gebiet des einheimischen Rechts kritisieren. Diese Kritik wird aber stets nur auf den damit verbundenen Gewinn von Marktanteilen durch andere als deutsche Anwälte gestützt und nicht auf eine etwaige Gefahr für den Rechtsverkehr, vgl. HARTUNG a.a.O., 547.

Hinweis des Verfassers

Der Gesetzentwurf zur teilweisen Änderung des *Gaikoku bengoshi ni yoru hôritsu jimu no toriatsukai ni kansuru hôritsu*, der am 19.4.1994 ins japanische Parlament eingebracht wurde, ist mittlerweile von beiden Kammern verabschiedet worden. Die Verkündung des Gesetzes erfolgte am 29.6.1994 als Gesetz Nr. 65. Der Tag des Inkrafttretens der Änderungen wird mit einer Regierungsverordnung festgesetzt werden, die innerhalb eines Jahres nach der Verkündung zu ergehen hat.

Anmerkung der Redaktion:

Der Beitrag wurde erstmals in Heft Nr. 13/14 1994/95 der MITTEILUNGEN veröffentlicht.