rufspflichten, Kontrolle, Verantwortlichkeit und Haftung — ergeben und die für alle im Gebiet des Staates, in dem die Leistung erbracht wird, ansässigen Personen verbindlich sind; dies insoweit als der Leistende dem Zugriff dieser Regelungen nur deshalb entgehen würde, weil er in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist.

Ferner kann einem Mitgliedstaat nicht das Recht zum Erlaß von Vorschriften abgesprochen werden, die verhindern sollen, daß der Erbringer einer Leistung, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet ist, sich die durch Artikel 59 garantierte Freiheit zunutze macht, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Staates ansässig wäre.

Daher ist bei den Hilfspersonen der Justiz das Erfordernis einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks bestimmter Gerichte nicht als mit den Bestimmungen der Artikel 59 und 60 unvereinbar anzusehen, falls dieses Erfordernis sachlich geboten ist, um die Einhaltung von Berufsregelungen zu gewährleisten, die sich namentlich auf das Funktionieren der Justiz und die Erfüllung der Standespflichten beziehen.

In der Rechtssache 33/74

betreffend das dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Centrale Raad van Beroep (höchstinstanzliches niederländisches Sozialgericht) in Utrecht in dem vor diesem anhängigen Rechtsstreit

JOHANNES HENRICUS MARIA VAN BINSBERGEN, Installateur, wohnhaft in Beesel (Niederlande),

gegen

BESTUUR VAN DE BEDRIJFSVERENIGING VOOR DE METAALNIJVERHEID (Sozialversicherungskörperschaft für die Metallindustrie), Den Haag,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten R. Lecourt, der Kammerpräsidenten C. Ó Dálaigh und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (Berichterstatter), H. Kutscher und M. Sørensen,

Generalanwalt: H. Mayras
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG abgegebenen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Mit Urteil vom 24. April 1972 hat der Raad van Beroep Roermond (erstinstanzliches Sozialgericht) eine Klage abgewiesen, die Herr J. H. M. van Binsbergen im Hinblick auf die Anwendung des Gesetzes über die Arbeitslosigkeit (Werkloosheidswet) gegen die Direktion der Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid (Sozialversicherungskörperschaft für die Metallindustrie) erhoben hatte.

Am 5. Juli 1972 hat Herr van Binsbergen den in den Niederlanden wohnhaften niederländischen Staatsangehörigen M. G. J. M. Kortmann bevollmächtigt, gegen diese Entscheidung beim Centrale Raad van Beroep (höchstinstanzliches niederländisches Sozialgericht) Berufung einzulegen und ihn im Verfahren vor diesem Gericht zu vertreten.

Am 30. November 1973 hat der Substituut-Griffier des Centrale Raad van Beroep Herrn Kortmann mitgeteilt, er sei nicht mehr befugt, als Prozeßbevollmächtigter oder Rechtsbeistand von Herrn van Binsbergen aufzutreten. Denn gemäß Artikel 48 Absatz 1 der Beroepswet (Gesetz vom 2. 2. 1955 über die Verfassung und das Verfahren der niederländischen Sozialgerichte) können nur in den Niederlanden ansässige Personen als Prozeßbevollmächtigte oder Rechtsbeistände auftreten. Herr Kortmann aber hatte seinen Wohnsitz während des Verfahrens von Zeist in den Niederlanden nach Neeroeteren in Belgien verlegt.

Herr Kortmann hat sich vor dem Centrale Raad van Beroep auf Artikel 59 des EWG-Vertrags berufen, der die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen des freien Diesntleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft während der Übergangszeit vorsieht, und geltend gemacht, diese Bestimmung stehe der Anwendung des Artikels 48 der Beroepswet entgegen.

Mit Beschluß vom 18. April 1974 hat der Centrale Raad van Beroep gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags das Verfahren bis zur Vorabentscheidung des Gerichtshofes über die Fragen ausgesetzt,

1. ob die Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrags unmittelbar anwendbar sind und für den einzelnen Rechte begründen, welche die staatlichen Gerichte zu wahren haben, und
2. bejahendenfalls, welche Bedeutung diese Artikel, insbesondere die Bestimmung des letzten Satzes des Artikels 60, haben.

Der Beschluß des Centrale Raad van Beroep ist am 15. Mai 1974 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 15. Juli 1974, die Regierung von Irland am 31. Juli 1974 und die Regierung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland am 6. August 1974 schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Be-

richterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, von einer vorherigen Beweisaufnahme abzusehen.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland und die Kommission haben in der Sitzung vom 9. Oktober 1974 mündliche Erklärungen abgegeben und Fragen beantwortet, die ihnen der Gerichtshof gestellt hatte.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 30. Oktober 1974 vorgetragen.

Im Verfahren vor dem Gerichtshof waren der Kläger des Ausgangsverfahrens durch Herrn M. G. J. M. Kortmann, die Regierung von Irland durch den Chief State Solicitor Liam J. Lysaght, die Regierung des Vereinigten Königreichs durch Herrn W. H. Godwin, die Regierung der Bundesrepublik Deutschland durch den Ministerialdirigenten im Bundesjustizministerium Erich Bülow und die Kommission durch ihren Rechtsberater Jacques H. J. Bourgeois vertreten.

II — Vor dem Gerichtshof abgegebene Erklärungen

A — *Zur ersten Frage*

Der *Kläger des Ausgangsverfahrens* meint, die Grundsätze, die der Gerichtshof zu Artikel 52 des EWG-Vertrags erarbeitet hat (EuGH 21. Juni 1974 — Reyners 2/74), hätten auch für Artikel 59 Geltung: Dieser erlege für den Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs eine Verpflichtung auf, deren Ergebnis klar umrissen sei und deren Erfüllung durch die Verwirklichung programmatisch festgelegter, abgestufter Maßnahmen zwar erleichtert, nicht aber bedingt werden sollte. Seit dem Ende der Übergangszeit hätten die Artikel 64 und 65 ihre eigentliche Bedeutung eingebüßt. Im übrigen untersage Artikel 65 Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs, die mit einer unterschiedlichen Behandlung nach dem Aufenthaltsort verbunden sind. Bestimmungen, die wie die Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrags den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung auferlegten, der diese innerhalb einer bestimmten Frist nachkommen müssen, würden unmittelbar anwendbar, wenn bei Ablauf dieser Frist die Verpflichtung nicht erfüllt worden ist.

Die *Regierung von Irland* ist der Auffassung, die Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrags könnten selbst nach Ablauf der Übergangszeit nicht als unmittelbar anwendbar angesehen werden, mit Ausnahme allerdings der Fälle, für die die übrigen Artikel des Kapitels über den freien Dienstleistungsverkehr eine solche Wirkung ausdrücklich vorsähen. Diese Feststellung ergebe sich insbesondere aus den Artikeln 64 und 65, die Bestimmungen enthielten, welche für das Gebiet der Niederlassungsfreiheit fehlten.

a) In Artikel 64 hätten sich die Mitgliedstaaten bereit erklärt, über das Ausmaß der Liberalisierung der Dienstleistungen, zu dem sie aufgrund der Richtlinien gemäß Artikel 63 Absatz 2 verpflichtet seien, hinauszugehen, „falls ihre wirtschaftliche Gesamtlage und die Lage des betreffenden Wirtschaftszweigs dies zulassen". Sie seien mithin davon ausgegangen, daß die Liberalisierung der Dienstleistungen eine eingehende Analyse und Untersuchung der Wirtschaftspolitik eines jeden von ihnen voraussetze und daß vorbehaltlich des Artikels 65 dieses Gemeinschaftsziel nur nach Maßgabe der vom Rat gemäß Artikel 63 erlassenen Richtlinien und etwaiger Initiativen erreicht werden solle, welche die Mitgliedstaaten nach Artikel 64 ergreifen würden.

b) Solange die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nicht aufgehoben seien, wende sie laut Artikel 65 jeder Mitgliedstaat an, ohne Unterschiede nach der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsort zu machen. Diese Vorschrift könne so verstanden werden, daß während dieser Zwischenzeit die von dem einzelnen Staat für den freien Dienstleistungsverkehr in seinem Hoheitsgebiet festgesetzten Beschränkungen

keine Unterschiede zwischen den Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten machen dürften, daß der einzelne Staat aber nicht verpflichtet sei, den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die gleiche Behandlung angedeihen zu lassen wie seinen eigenen Bürgern. In jedem Falle stecke Artikel 65 die Grenze der etwaigen unmittelbaren Anwendbarkeit der Artikel 59 und 60 ab. Die durch das Urteil des Gerichtshofes vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74 (Reyners) zur Niederlassungsfreiheit entwickelten Grundsätze dürften nicht auf das Kapitel über den freien Dienstleistungsverkehr angewandt werden.

c) Die Artikel 59 und 60 könnten jedenfalls nur insoweit als unmittelbar anwendbar betrachtet werden, als sie Beschränkungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsorts untersagten. Die Beseitigung der übrigen Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs setze voraus, daß für die Probleme eine Lösung gefunden werde, die unter anderem entstünden infolge der Unterschiede zwischen den anwendbaren Gesetzen und Verordnungen, den Dienstleistungsbedingungen und den erforderlichen allgemeinen und beruflichen Befähigungsnachweisen, insbesondere den für die Ausübung der juristischen Berufe verlangten Kenntnissen und den Systemen, in denen diese Berufe tatsächlich ausgeübt werden. Diese Schwierigkeiten könnten wie alle übrigen nur mit Hilfe vom Rat gemäß Artikel 63 Absatz 2 zu erlassender Richtlinien überwunden werden.

Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* weist auf die zahlreichen Entsprechungen hin, die es zwischen den Kapiteln des EWG-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr gebe. In Anlehnung an sein Urteil in der Rechtssache Reyners könne der Gerichtshof daher entscheiden, daß die Artikel 59 und 60 seit dem Ende der Übergangszeit unmittelbar anwendbar seien, auch wenn die in den Artikeln 63 Absatz 2 und 57 Absatz 1 vorgesehenen Richtlinien auf einem bestimmten Gebiet noch nicht hätten erlassen werden können. Diese Richtlinien hätten zwei Aufgaben zu erfüllen: erstens sollten sie in der Übergangszeit die Hindernisse abbauen, die der Herstellung der (Dienstleistungs-)Freiheit im Wege stehen, zweitens eine Reihe von Bestimmungen in das Recht der Mitgliedstaaten einführen zu dem Zweck, Erleichterungen für den praktischen Gebrauch dieser Freiheit zu schaffen und auf diese Weise die gegenseitige wirtschaftliche und soziale Durchdringung innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der selbständigen Erwerbstätigkeit zu fördern.

Die bleibende Bedeutung der zweiten Aufgabe sei im Dienstleistungsbereich zumindest ebenso groß wie im Niederlassungsbereich. Wegen des vorübergehenden Charakters der Dienstleistungen im Gegensatz zu dem Charakter der Dauerhaftigkeit, der dem Begriff Niederlassung wesentlich eigne, seien die Probleme der Kontrolle und Berufspflichten im Dienstleistungsbereich besonders schwerwiegend, und die Ausübung des Rechts, eine Dienstleistung zu erbringen, erfordere einen entsprechenden Schutz der Empfänger dieser Leistung. Diese Schwierigkeiten ließen sich nur mit Hilfe von Richtlinien der Gemeinschaft befriedigend lösen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* ist der Auffassung, bei richtiger Auslegung des Artikels 59 bestehe keine Schwierigkeit, dieser Bestimmung nach Ablauf der Übergangszeit unmittelbare Wirkung zuzuerkennen. Der Grundsatz der Inländerbehandlung sei seinem Wesen nach geeignet, von den Angehörigen aller Mitgliedstaaten unmittelbar geltend gemacht zu werden, namentlich auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs.

Indessen müßten die — verbotenen — versteckten Beschränkungen dieser Freiheit im Auge behalten und von den zulässigen Beschränkungen unterschieden werden, die im Wege der Angleichung oder Koordinierung schrittweise zu beseitigen seien. Es stelle sich die Frage, ob

auch ein Aufenthaltserfordernis eine versteckte Beschränkung darstelle, vor allem wenn es so allgemein gefaßt sei, daß es in Wirklichkeit nur von Inländern erfüllt werden könne. Hier handle es sich um ein Problem, das eine Einzelfallbeurteilung erfordere. Man könnte sich fragen, ob es nicht auch noch nach Ablauf der Übergangszeit notwendig sei, auf Artikel 59 gestützte Richtlinien zu erlassen, um die versteckten Beschränkungen aufzuheben.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes müsse Artikel 59 als ein Ganzes betrachtet werden. Ferner sei die Durchführung des Artikels 59 nicht durch die Aufstellung und Verwirklichung eines Programmes schrittweiser Maßnahmen bedingt. Er schreibe die Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zwingend vor. Artikel 64 habe nach dem Ende der Übergangszeit seine Bedeutung verloren und stehe der unmittelbaren Anwendbarkeit des Artikels 59 nicht entgegen.

Die erste Frage sei sonach dahin zu beantworten, daß die Artikel 59 und 60 unmittelbar anwendbar seien.

Die *Kommission* vertritt die Auffassung, die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrags sei anhand einer Untersuchung ihres Inhalts und ihrer Tragweite zu entscheiden. Vorbehaltlich der Erklärungen zur zweiten Frage könnten angesichts der von der Rechtsprechung des Gerichtshofes entwickelten Kriterien zur unmittelbaren Wirkung folgende Feststellungen getroffen werden:

a) Die Artikel 59 und 60 Absatz 3 stellten einen klar und deutlich umschriebenen Rechtssatz auf: Artikel 59 verpflichte die Mitgliedstaaten, die Dienstleistung, wenn sie von in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Angehörigen der Gemeinschaft erbracht wird, nicht strengeren Vorschriften zu unterwerfen, als wenn diese Leistung durch im Inland ansässige eigene Staatsangehörige erbracht wird. Der Begriff „Beschränkung" habe einen klaren Inhalt, was namentlich aus seiner Verwendung in Artikel 62 hervorgehe, der einhellig als unmittelbar anwendbare Vorschrift anerkannt sei. Dem staatlichen Richter würden im Falle von Dienstleistungen keine komplizierteren Beurteilungen abverlangt als im Rahmen anderer Vertragsartikel, deren unmittelbare Anwendbarkeit der Gerichtshof anerkannt habe.

b) In Anbetracht der Analogie mit Artikel 52 müsse die aus Artikel 59 fließende Verpflichtung als unbedingt angesehen werden: Mit Ausnahme des Aspektes, der sich auf das schrittweise Vorgehen beziehe, enthalte Artikel 59 keinerlei besondere Bedingung, von deren Erfüllung sein Vollzug abhinge. Die in den Artikeln 55 und 56 vorgesehenen Ausnahmen von der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs seien hinreichend klar umrissen und als Ausnahme von den allgemeinen Regeln des Vertrages eng auszulegen. Auch die in Artikel 60 Absatz 3 enthaltene Norm hänge ihrerseits von keiner Bedingung ab.

c) Gemessen an dem Kriterium, daß die Erfüllung der Verpflichtung nicht von anderen Rechtsakten der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaftsorgane abhängig sein darf, liege dem Artikel 59, in Verbindung mit Artikel 60 Absatz 3 gesehen, kein unübersichtlicherer Sachverhalt zugrunde als dem Artikel 52, für den der Gerichtshof die unmittelbare Wirkung anerkannt hat: Der Ausdruck „nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen" verweise auf die in Artikel 63 vorgesehenen Ausführungsakte der Gemeinschaft. Nun habe aber der Rat am 18. Dezember 1961 das allgemeine Programm zur Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs angenommen (ABl. 1962, S. 32). Der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere dem Urteil in der Rechtssache Reyners, sei im übrigen zu entnehmen, daß es der Anerkennung einer unmittelbaren Wirkung des Artikels 59 nicht engegenstehe, wenn während der Übergangszeit die in Artikel 63 Absatz 2 vorgesehenen Richtlinien nicht erlassen worden seien. Artikel 59 lege eine Verpflichtung auf, deren Ergebnis klar umrissen sei und deren Erfüllung

durch die Verwirklichung programmatisch festgelegter, abgestufter Maßnahmen zwar erleichtert, nicht aber bedingt werden sollte. Insbesondere habe der Rat bei den von ihm zu diesem Zweck zu erlassenden Richtlinien keinen Ermessensspielraum, was die Gewährleistung der Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes anbelangt.

d) Die erste Frage des Centrale Raad van Beroep sei sonach wie folgt zu beantworten:
Die Artikel 59 und 60 Absatz 3 des EWG-Vertrags sind seit dem Ende der Übergangszeit unmittelbar anwendbare Vorschriften, auch wenn in einem bestimmten Bereich Richtlinien, wie sie in den Artikeln 63 und 57 vorgesehen sind, nicht ergangen sein sollten.

B — Zur zweiten Frage

Der *Kläger des Ausgangsverfahrens* ist der Auffassung, indem Artikel 60 Absatz 3 den vorübergehenden Charakter der Tätigkeitsausübung des Dienstleistenden in dem Lande, in dem die Leistung erbracht wird, hervorhebe, schließe er eine Regelung aus, die einen ständigen Aufenthalt verlangt. Im übrigen sei festzustellen, daß die Bezugnahme auf den vorübergehenden Charakter der Dienstleistung keineswegs etwas über deren Häufigkeit aussage.
Die *Regierung des Vereinigten Königreichs* meint, wenn ein Mitgliedstaat seinen eigenen Staatsangehörigen ein Aufenthaltserfordernis auferlege und wenn dieses Erfordernis zwischen den Staatsangehörigen des Staates, in dem die Dienstleistung erbracht wird, und den Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten nicht unterscheide, so sei dies mit den Bestimmungen des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr nicht notwendig unvereinbar, falls Umstände vorlägen, die das Erfordernis sachlich rechtfertigen könnten. So dürften zulässigerweise Personen, die Leistungen mit besonderen Risiken für ihre Geschäftspartner erbringen, einem Aufenthaltserfordernis unterworfen werden, um die Partner angemessen zu schützen.

Die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* unterstreicht die Bedeutung der durch die Auslegung der Artikel 59 und 60 aufgeworfenen Probleme sowie die mögliche Tragweite, die den Antworten des Gerichtshofes namentlich für die Rechtspflegeberufe, insbesondere den Anwaltsberuf, zuzumessen sei.

Die Grundnormen über das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit seien einander weitgehend vergleichbar. Die Artikel 59 und 60 bekräftigten für den Bereich des Dienstleistungsverkehrs wie Artikel 52 für den der Niederlassungsfreiheit den bereits in Artikel 7 des Vertrages verankerten Grundsatz des Verbotes jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Diese Auslegung werde durch einen Umkehrschluß aus Artikel 67 bestätigt. Sie sei auch nach der Vertragssystematik geboten: Artikel 66 erkläre die Artikel 55 bis 58, mithin auch Artikel 57, für auf das Gebiet der Niederlassungsfreiheit anwendbar. Zum Zwecke der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und der Koordinierung der staatlichen Rechtsvorschriften über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten müßten Richtlinien erlassen werden. Diese aufgrund der Artikel 66 und 57 ergehenden Koordinierungsmaßnahmen seien von den Maßnahmen zu unterscheiden, die zur Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu ergreifen seien. Diese hätten während der Übergangszeit nach Artikel 63 ergehen müssen. Im allgemeinen könne es nicht genügen, gemäß den Artikeln 59 und 63 die Beschränkungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit aufzuheben. Die tatsächliche Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit setze darüber hinaus, insbesondere für die freien Berufe, Harmonisierungs- und Koordinierungsmaßnahmen voraus. Die staatlichen Bestimmungen, die die Erbringung von Dienstleistungen jenseits einer Grenze erschweren oder ausschließen, fielen mit anderen Worten nur dann unter Artikel 59, der die volle Verwirklichung des Grundsatzes der Inländerbehandlung gebiete, wenn sie den Staatsangehörigen der übrigen

Mitgliedstaaten eine weniger günstige Behandlung zukommen ließen als den Inländern. Hierbei sei zu beachten, daß es Regelungen gebe, die zwar formell zwischen Inländern und Ausländern keinen Unterschied machten, in Wirklichkeit aber vor allem, ja sogar ausschließlich, den Ausländern Nachteile brächten.

Schon aus dem Begriff des freien Dienstleistungsverkehrs und insbesondere aus Artikel 60 Absatz 3 gehe hervor, daß mit dem Vertrag grundsätzlich alle Beschränkungen unvereinbar seien, die die Erbringung einer Leistung über die Grenze hinweg ausschließen. Danach seien jedenfalls im Grundsatz Regelungen zu beseitigen, die verlangen, daß der Dienstleistungserbringer in dem Lande, in dem die Leistung zu erbringen ist, ansässig ist oder eine Niederlassung hat. Doch müsse eine Ausnahme für die Regelungen vorgesehen werden, die die Berufsausübung von Inländern im Inland einem Aufenthaltserfordernis unterwerfen. Für die Rechtsanwälte gebe es solche Regelungen zu Recht. In einem solchen Falle sei zu prüfen, ob die Beschränkungen für die Ausübung der fraglichen Tätigkeit wesentlich und notwendig sind.

Nach den Artikeln 59 und 60 sei die Anwendung des Grundsatzes der Inländerbehandlung im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs geboten, nicht aber die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise. Sie untersagten jede ausdrückliche Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten und auch jede tatsächliche willkürliche Schlechterbehandlung. Wohnsitz- oder Niederlassungserfordernisse seien nach Artikel 60 Absatz 3 grundsätzlich verboten, allerdings seien bei bestimmten Tätigkeiten oder Berufen wegen des Schutzes besonders wichtiger Rechtsgüter der Allgemeinheit Ausnahmen zulässig.

Die *Kommission* bemerkt, auf dem Gebiet des freien Dienstleistungsverkehrs sei es Zweck des Vertrages zu verhindern, daß die Leistung im Hinblick auf den Leistungserbringer oder die Leistung selbst in irgendeiner Weise unmittelbar oder mittelbar dadurch leiden könnte, daß eine Handlung jenseits der Grenze eines Mitgliedstaates vorgenommen wird; dies gelte ganz unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Beteiligten. Der freie Dienstleistungsverkehr sei insoweit dem freien Warenverkehr vergleichbar, dessen tragende Säulen die Artikel 12 und 13 des EWG-Vertrags seien.

Außerdem dürfe nicht aus Gründen der Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Zu den Beschränkungen im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs, die gegen diesen Grundsatz verstießen, gehörten typischerweise die Vorschriften, die einen Wohnsitz oder Aufenthalt in dem Land verlangen, in dem eine Tätigkeit ausgeübt werden soll: dies treffe für Artikel 48 Absatz 1 der Beroepswet zu. Bei dieser Vorschrift handle es sich sogar um eine absolute Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs. Das Erfordernis eines Aufenthaltsortes oder Wohnsitzes in dem Lande, in dem die Leistung erbracht werden soll, sei schon mit dem Begriff der Dienstleistung nicht zu vereinbaren. Demgegenüber falle die in Artikel 90 Beroepswet vorgesehene Verpflichtung, eine Zustellungsanschrift in den Niederlanden zu wählen, nicht unter das Verbot des Artikels 59: sie besage nicht, daß ein vorheriger Aufenthalt in diesem Lande erforderlich sei, und gelte nicht für eine in den Geltungsbereich des Vertrages fallende wirtschaftliche Tätigkeit. Sie dürfe auch nicht den Beschränkungen gleichgestellt werden, die den Grundsatz der Gleichbehandlung von Ausländern und Inländern verletzen.

Was die Dienstleistungen anbelange, die eine Einreise des Erbringers der Leistung in das Land des Leistungsempfängers voraussetzen, so sei das Verbot von Beschränkungen, die zu einer Ungleichbehandlung zwischen Personen, die ihre Dienstleistungen von einer Niederlassung im Ausland aus zu erbringen wünschen, und denjenigen, die im Land selbst ansässig sind, in Artikel 60 Absatz 3 EWG-Vertrag enthalten. Aus dieser Bestimmung folge, daß die Mitgliedstaaten die Ausübung einer Tätigkeit oder eines Berufes durch Inländer, die in anderen Mit-

gliedstaaten ansässig sind, nicht von strengeren Voraussetzungen abhängig machen dürften, als die Ausübung durch Personen, die im Inland ansässig sind. Diese Beschränkungen liefen nicht unbedingt auf eine Ungleichbehandlung aus Gründen der Staatsangehörigkeit hinaus.

Nicht als „Beschränkungen" im Sinne von Artikel 59 seien Unterschiede zwischen den jeweiligen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten anzusehen, die restriktive Wirkungen namentlich hinsichtlich der Anforderungen auf dem Gebiet der beruflichen Kenntnisse oder hinsichtlich der die Berufsausübung regelnden Normen erzeugen. In einem solchen Falle rühre die Behinderung nicht daher, daß ein Mitgliedstaat dem Erbringer von Dienstleistungen eine andere Behandlung zukommen lasse als den Personen, die im Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes ansässig sind. Diese Art von Behinderung falle unter den in Verbindung mit Artikel 66 auf Dienstleistungen anwendbaren Artikel 57 des EWG-Vertrags. Was diese auf Inländer und Ausländer unterschiedslos anwendbaren Maßnahmen anbelange, müsse geprüft werden, ob sie nicht den Rahmen der ihnen zugedachten spezifischen Wirkungen sprengen.

Im Blick auf die vorliegende Rechtssache sei zu berücksichtigen, daß es das Ziel der Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrags sei, im Rahmen der Bestimmungen über die Dienstleistungen alle Hindernisse zu beseitigen, die ein Mitgliedstaat allein deshalb errichtet hat, weil es um eine Handlung geht, die die Überschreitung von Grenzen voraussetzt. Diese Beschränkungen ergäben sich aus den gesetzlichen Vorschriften oder restriktiven Praktiken,

— die den Erbringer der Dienstleistung verpflichten, seinen Wohnsitz oder Aufenthalt in dem Lande zu nehmen, in dem er die Leistung erbringen will,

— die eine Ungleichbehandlung mit sich bringen zwischen denjenigen Gemeinschaftsangehörigen, die im Gebiet des Mitgliedstaates ansässig sind, in dem die Dienstleistung erbracht wird, und denjenigen, die außerhalb dieses Gebietes ansässig sind,

— die auf dem Gebiet der Dienstleistungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit Unterschiede machen.

Die zweite Frage könnte sonach dahin beantwortet werden, daß

im Rahmen der Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr die Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrags darauf abzielen, jede Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs zu beseitigen, die ein Mitgliedstaat mit der Begründung anwendet, daß diese Dienstleistung zwar von einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaates erbracht werde, aber nichtsdestoweniger eine Grenzüberschreitung einschließe.

Entscheidungsgründe

1 Der *Centrale Raad van Beroep* hat dem Gerichtshof durch Beschluß vom 18. April 1974, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 15. Mai 1974, gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags Fragen nach der Auslegung der den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft betreffenden Artikel 59 und 60 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgelegt.

2/5 Diese Fragen sind anläßlich eines Zwischenstreits aufgeworfen worden, der in einem vor das vorlegende Gericht gebrachten Rechtsstreit entstanden ist und bei dem es um die Zulassung des vom Kläger des Ausgangsrechtsstreits gewählten Prozeßbevollmächtigten geht. Ausweislich der Akten hatte der Kläger die Wahrnehmung seiner Interessen einem Prozeßbevollmächtigten niederländischer Staatsangehörigkeit übertragen, der Rechtsuchende vor Gerichten vertritt, bei denen kein Anwaltszwang besteht. Dieser Prozeßbevollmächtigte verlegte während des Verfahrens seinen Wohnsitz von den Niederlanden nach Belgien; daraufhin wurde seine Fähigkeit, die Partei vor dem *Centrale Raad van Beroep* zu vertreten, aufgrund einer niederländischen Rechtsvorschrift in Zweifel gezogen, wonach vor diesem Gericht nur in den Niederlanden ansässige Personen als Prozeßbevollmächtigte auftreten können. Da der Betroffene die Bestimmungen des EWG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft für sich in Anspruch nahm, legte der *Centrale Raad van Beroep* dem Gerichtshof zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 59 und 60 des Vertrages vor.

Zur sachlichen Tragweite der Artikel 59 und 60

6 Es wird um die Auslegung der Artikel 59 und 60 des Vertrages im Hinblick auf eine Bestimmung des innerstaatlichen Rechts gebeten, der zufolge vor bestimmten Gerichten nur im Inland ansässige Personen als Prozeßbevollmächtigte aufzutreten berechtigt sind.

7/9 Nach Artikel 59 — auf dessen Absatz 1 es in diesem Zusammenhang allein ankommt — „[werden] die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, ... während der Übergangszeit nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen schrittweise aufgehoben". Artikel 60 legt in seinen Absätzen 1 und 2 den Begriff der Dienstleistungen im Sinne des Vertrages fest und bestimmt in seinem Absatz 3, daß der Leistende unbeschadet des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit zwecks Erbringung seiner Leistungen seine Tätigkeit vorübergehend in dem Staat ausüben kann, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, welche dieser Staat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt. Die gestellte Frage geht demnach dahin, ob das für den Prozeßbevollmächtigten aufgestellte Erfordernis einer dauernden Niederlassung im Gebiet des Staates, in dem

die Leistung zu erbringen ist, mit dem Verbot aller Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs in der Gemeinschaft zu vereinbaren ist, das die Artikel 59 und 60 aussprechen.

10/12 Unter die Beschränkungen, deren Beseitigung die Artikel 59 und 60 vorsehen, fallen alle Anforderungen, die an den Leistenden namentlich aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen des Fehlens eines ständigen Aufenthalts in dem Staate, in dem die Leistung erbracht wird, gestellt werden und nicht für im Staatsgebiet ansässige Personen gelten oder in anderer Weise geeignet sind, die Tätigkeiten des Leistenden zu unterbinden oder zu behindern. Insbesondere kann das für den Leistungserbringer aufgestellte Erfordernis eines ständigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Staates, in dem die Leistung zu erbringen ist, unter Umständen Artikel 59, der gerade die Beseitigung der Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit nicht in dem Staate, in dessen Hoheitsgebiet die Leistung zu erbringen ist, ansässiger Personen bezweckt, jeder Wirksamkeit berauben. In Anbetracht der Besonderheiten der Dienstleistungen dürfen jedoch diejenigen an den Leistungserbringer gestellten besonderen Anforderungen nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden, die sich aus der Anwendung durch das Allgemeininteresse gerechtfertigter Berufsregelungen — namentlich der Vorschriften über Organisation, Befähigung, Berufspflichten, Kontrolle, Verantwortlichkeit und Haftung — ergeben und die für alle im Gebiet des Staates, in dem die Leistung erbracht wird, ansässigen Personen verbindlich sind; dies insoweit, als der Leistende dem Zugriff dieser Regelungen nur deshalb entgehen würde, weil er in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist.

13 Ferner kann einem Mitgliedstaat nicht das Recht zum Erlaß von Vorschriften abgesprochen werden, die verhindern sollen, daß der Erbringer einer Leistung, dessen Tätigkeit ganz oder vorwiegend auf das Gebiet dieses Staates ausgerichtet ist, sich die durch Artikel 59 garantierte Freiheit zunutze macht, um sich den Berufsregelungen zu entziehen, die auf ihn Anwendung fänden, wenn er im Gebiet dieses Staates ansässig wäre; denn es ist denkbar, daß auf einen solchen Fall nicht das Kapitel über die Dienstleistungen, sondern das über das Niederlassungsrecht anwendbar wäre.

14/16 Nach diesen Grundsätzen ist bei den Hilfspersonen der Justiz das Erfordernis einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks bestimmter Gerichte nicht als mit den Bestimmungen der Artikel 59 und 60 unvereinbar anzusehen, falls dieses Erfordernis sachlich geboten ist, um die Einhaltung von Berufsregelungen zu gewährleisten, die sich namentlich auf das Funktio-

nieren der Justiz und die Erfüllung der Standespflichten beziehen. Dies kann jedoch dann nicht gelten, wenn bestimmte Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat keinerlei Befähigungsnachweise voraussetzen und keinerlei Berufsausübungsregelungen unterliegen und wenn ein ständiger Aufenthalt im Staatsgebiet schlechthin verlangt wird. Gilt also für eine solche Berufstätigkeit in einem Mitgliedstaat ein System völliger Freiheit, so stellt das Erfordernis eines Aufenthalts im Gebiet dieses Staates eine mit den Artikeln 59 und 60 des Vertrages unvereinbare Beschränkung dar, wenn dem guten Funktionieren der Justiz mit Hilfe weniger einschränkender Maßnahmen wie der Angabe einer Zustellungsanschrift für die gerichtlichen Mitteilungen Genüge getan werden kann.

17 Die Frage ist sonach dahin zu beantworten, daß die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 des EWG-Vertrags in dem Sinne auszulegen sind, daß nationale Rechtsvorschriften die Erbringung von Dienstleistungen durch im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ansässige Personen nicht durch das Erfordernis eines ständigen Aufenthalts im Inland unmöglich machen können, wenn die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften für die Erbringung dieser Dienstleistungen keine besonderen Voraussetzungen vorsehen.

Zur Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der Artikel 59 und 60

18 Ferner wird danach gefragt, ob die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 des EWG-Vertrags unmittelbar anwendbar sind und für die Rechtsunterworfenen subjektive Rechte begründen, die die innerstaatlichen Gerichte zu wahren haben.

19 Die Antwort auf diese Frage muß sich in den Rahmen des gesamten Kapitels über die Dienstleistungen einfügen; außerdem muß sie den Vorschriften über das Niederlassungsrecht Rechnung tragen, auf die Artikel 66 verweist.

20/23 Zur schrittweisen Beseitigung der in Artikel 59 genannten Beschränkungen während der Übergangszeit hat Artikel 63 die Ausarbeitung eines — durch

Entscheidung des Rates vom 18. Dezember 1961 (ABl. 1962, S. 32) aufgestellten — „allgemeinen Programms" vorgesehen, dessen Verwirklichung mittels einer Reihe von Richtlinien sicherzustellen ist. Nach dem Aufbau des Kapitels über die Dienstleistungen haben diese Richtlinien verschiedene Aufgaben zu erfüllen: die erste besteht darin, in der Übergangszeit die Hindernisse abzubauen, die dem freien Dienstleistungsverkehr im Wege stehen, während die zweite die Einfügung einer Reihe von Bestimmungen in das Recht der Mitgliedstaaten beinhaltet zu dem Zweck, namentlich durch die gegenseitige Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise sowie die Koordinierung der Rechtsvorschriften über die Ausübung selbständiger Tätigkeiten Erleichterungen für den praktischen Gebrauch dieser Freiheit zu schaffen. Ferner sollen diese Richtlinien die besonderen Probleme lösen, die sich daraus ergeben, daß der Erbringer der Dienstleistung in Ermangelung einer ständigen Niederlassung nicht voll den Berufsregelungen des Staates unterstellt werden könnte, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Was die zeitliche Abstufung bei der Verwirklichung des Kapitels über die Dienstleistungen anbelangt, so findet in Artikel 59, ausgelegt im Lichte der allgemeinen Vorschrift des Artikels 8 Absatz 7 des Vertrages, der Wille seinen Niederschlag, die Beseitigung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs bis zum Ende der Übergangszeit zu erreichen, dem spätesten Termin für das Inkrafttreten aller Vertragsnormen.

24/26 Somit haben die Bestimmungen des Artikels 59, deren Anwendung während der Übergangszeit mit Hilfe von Richtlinien vorbereitet werden sollte, bei Ablauf der Übergangszeit unbedingte Geltung erlangt. Sie beinhalten die Beseitigung aller Beschränkungen, denen der Dienstleistende unterworfen ist entweder aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen des Umstandes, daß er in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als dem, in dem die Leistung zu erbringen ist. Was jedenfalls das besondere Erfordernis der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthalts anbelangt, beinhalten die Artikel 59 und 60 somit eine Verpflichtung, deren Ergebnis klar umrissen ist und deren Erfüllung durch das Fehlen der Bestimmungen, die im Rahmen der durch die Artikel 63 und 66 verliehenen Befugnisse erlassen werden sollten, nicht verzögert oder in Frage gestellt werden kann.

27 Die Antwort hat sonach zu lauten:

Jedenfalls insoweit als sie zum Gegenstand haben, alle Diskriminierungen des Erbringers der Dienstleistung aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen seines Aufenthalts in einem anderen als dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung zu erbringen ist, zu beseitigen, haben die Artikel 59 Absatz 1

und 60 Absatz 3 unmittelbare Wirkung und können infolgedessen vor den innerstaatlichen Gerichten herangezogen werden.

Kosten

28/29 Die Auslagen der Regierung von Irland, der Regierung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem *Centrale Raad van Beroep* anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom *Centrale Raad van Beroep* gemäß dessen Beschluß vom 18. April 1974 unterbreiteten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 des EWG-Vertrags sind in dem Sinne auszulegen, daß nationale Rechtsvorschriften die Erbringung von Dienstleistungen durch im Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ansässige Personen nicht durch das Erfordernis eines ständigen Aufenthalts im Inland unmöglich machen können, wenn die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften die Erbringung dieser Dienstleistungen von keiner besonderen Voraussetzung abhängig machen.**

2. **Jedenfalls insoweit als sie zum Gegenstand haben, alle Diskriminierungen des Erbringers der Dienstleistung aus Gründen seiner Staatsangehörigkeit oder wegen seines Aufenthalts in einem anderen als dem Mitgliedstaat, in dem die Leistung zu erbringen ist, zu beseitigen, haben die Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 unmittelbare Wirkung**

und können infolgedessen vor den staatlichen Gerichten herangezogen werden.

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco
Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Dezember 1974.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
R. Lecourt

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 13. NOVEMBER 1974 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Am 21. Juni dieses Jahres haben Sie über ein Ersuchen um Vorabentscheidung entschieden, das der belgische Conseil d'État an Sie gerichtet hatte. Die Ihnen damals vorgelegten Fragen betrafen die Auslegung der Artikel 52 und 55 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Unter anderem wurden Sie gefragt, ob die Bestimmungen des Artikels 52 des Vertrages seit Ablauf der Übergangszeit auf die Tätigkeiten der Rechtsanwälte unmittelbar anwendbar seien, auch ohne daß die in den Artikeln 54 Absatz 2 und 57 Absatz 1 vorgesehenen Richtlinien ergangen sind.

In dieser früheren Rechtssache war also Streitgegenstand das Niederlassungsrecht, wie es in Titel III Kapitel 2 des Zweiten Teils des Vertrages von Rom näher umschrieben ist.

Die Ihnen vom Centrale Raad van Beroep, einem letztinstanzlichen niederländischen Sozialgericht, vorgelegten Fragen werfen für den Bereich der Dienstleistungen, die unter Kapitel 3 jenes Titels III des Vertrages fallen (Art. 59 bis 66), Probleme auf, die denen vergleichbar sind, die Sie mit dem eben erwähnten Urteil in der Rechtssache Reyners geklärt haben.

Es wird also Anlaß bestehen, auf die Leitlinien dieser Entscheidung jedenfalls insoweit Bezug zu nehmen, als Kapitel 3 des Vertrages auf ähnlichen Grundsätzen fußt, wie sie für die in Kapitel 2 behandelte Niederlassungsfreiheit maßgeblich sind.

Zunächst bedarf es jedoch der Schilderung des Sachverhalts, aus dem der Ausgangsrechtsstreit entstanden ist.

1 — Aus dem Französischen übersetzt.