SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 10. MAI 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Herr Klopp, Staatsangehöriger der Bundesrepublik Deutschland, ist Mitglied der Rechtsanwaltskammer Düsseldorf, wo er seit 1971 als Rechtsanwalt tätig ist. Er möchte in die Rechtsanwaltskammer in Paris aufgenommen werden und dort eine Kanzlei einrichten, seine Kanzlei in Düsseldorf jedoch beibehalten. Er besitzt den erforderlichen Hochschulabschluß sowie den juristischen Doktortitel der Universität Paris; im Jahr 1980 legte er in Paris die Prüfung zum Nachweis der beruflichen Befähigung ab; er ist gut beleumundet. Von der Düsseldorfer Rechtsanwaltskammer werden keine Einwände dagegen erhoben, daß er sowohl in Paris als auch von seiner Düsseldorfer Kanzlei aus tätig wird.

Der Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris wies seinen Antrag jedoch am 17. März 1981 mit der Begründung ab, er könne in Paris nicht als Rechtsanwalt zugelassen werden, wenn er gleichzeitig seine Kanzlei in Düsseldorf beibehalte. Dieser Beschluß wurde von der aus den ersten drei Kammern zusammengesetzten Cour d'appel Paris aufgehoben. Der Conseil de l'ordre des avocats war mit der Entscheidung der Cour d'appel nicht einverstanden und brachte den Rechtsstreit vor die Cour de cassation, die dem Gerichtshof die Frage vorgelegt hat, ob eine Rechtsvorschrift, wonach ein Rechtsanwalt, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben will, nur eine einzige Kanzlei unterhalten darf (eine Regelung zur Gewährleistung einer funktionierenden Rechtspflege und zur Einhaltung der Standesregeln in diesem Staat), mit der in Artikel 52 EWG-Vertrag verankerten Niederlassungsfreiheit unvereinbar ist, auch wenn der Rat der Gemeinschaften keine Richtlinie betreffend den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und die Ausübung dieses Berufs erlassen hat.

Nach Ansicht des Conseil de l'ordre des avocats und der französischen Regierung ist diese Regelung mit Artikel 52 vereinbar; der Antrag von Herrn Klopp könne im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zurückgewiesen werden. Die Kommission, die Regierungen Dänemarks, der Niederlande und des Vereinigten Königreichs treten der Auffassung von Herrn Klopp bei, daß der Beschluß des Conseil de l'ordre des avocats mit Artikel 52 EWG-Vertrag nicht vereinbar sei.

Die streitigen Bestimmungen finden sich in Artikel 83 des Dekrets Nr. 72-468 und in Artikel 1 der Satzung der Rechtsanwaltskammer Paris. Nach dem Dekret muß ein Rechtsanwalt seine Kanzlei innerhalb des Bezirks des Tribunal de grande instance, bei dem er zugelassen ist, einrichten. Nach der Satzung muß der Rechtsanwalt seinen Beruf tatsächlich ausüben und seine Kanzlei in Paris oder in einem von drei namentlich bezeichneten Departements haben; er kann neben seiner Hauptkanzlei innerhalb derselben Gebietsgrenzen eine Zweigstelle einrichten.

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

Es steht außer Streit, daß diese Regelungen als französisches Recht es einem Rechtsanwalt untersagen, in zwei französischen Gerichtsbezirken eine Kanzlei zu haben, zum Beispiel in Bordeaux und in Paris. Der vorliegende Fall hat nichts mit dieser Wirkung der Satzung und des Dekrets zu tun, und zwar auch nicht mittelbar, wie ich meine. Dabei handelt es sich um ein Problem des innerstaatlichen Rechts und der Berufsausübung, das nicht unter die vorgelegte Frage fällt, die nur die Stellung des Rechtsanwalts betrifft, der in mehr als einem Mitgliedstaat seinen Beruf ausüben will.

Streit besteht jedoch darüber, ob das Dekret und die Satzung in dem Sinne auszulegen sind, daß sie einem im Ausland niedergelassenen Rechtsanwalt die Niederlassung in Paris verbieten. Die Cour d'appel hat dies verneint. Nach Ansicht der Pariser Rechtsanwaltskammer besteht ein solches Verbot, obwohl in der Praxis Rechtsanwälte, die in anderen Mitgliedstaaten ausgebildet und tätig sind, Mitglieder der Rechtsanwaltskammer Paris geworden sind.

Weiterhin besteht Streit über die Stellung von französischen Staatsangehörigen, die der Rechtsanwaltskammer Paris angehören und die Zulassung zu anderen Rechtsanwaltskammern beantragen wollen. Die Cour d'appel hat festgestellt, daß die Übung der Pariser Rechtsanwaltskammer seit langem dahin geht, französischen Rechtsanwälten zu gestatten, die Mitgliedschaft in Rechtsanwaltskammern anderer Länder zu beantragen. Die französische Regierung hat in ihrer schriftlichen Antwort auf eine Frage des Gerichtshofes erklärt, es gebe keine Vorschrift, die einem Mitglied der Pariser Rechtsanwaltskammer die Zugehörigkeit zur Rechtsanwaltskammer eines anderen Landes verbiete. In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter der französischen Regierung jedoch ausgeführt, daß die Rechtsanwaltskammern der anderen Länder zwar französische Rechtsanwälte zulassen könnten, wenn es ihre Satzung erlaube, die Aufnahme in die Rechtsanwaltskammer eines anderen Landes aber gegen die in Frankreich für einen französischen Rechtsanwalt geltenden Vorschriften verstoße. Der Conseil de l'ordre des avocats vertritt den Standpunkt, es sei einem in Paris zugelassenen französischen Anwalt von Rechts wegen nicht möglich, die Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer eines anderen Staates zu beantragen und sich dort zur Berufsausübung niederzulassen. Unstreitig ist jedoch, daß gegen einen Pariser Rechtsanwalt wegen eines solchen Vorgangs niemals ein Disziplinarverfahren durchgeführt worden ist, da dessen Einleitung mangels entsprechender Mittel des Conseil de l'ordre des avocats angeblich schwierig ist.

Die richtige Auslegung der in Paris anwendbaren Vorschriften ist offenkundig nicht Sache des Gerichtshofes, auch nicht in bezug auf ausländische Rechtsanwälte. Angesichts der ausdrücklichen Tatsachenfeststellungen der Cour d'appel und des dem Gerichtshof vorliegenden Beweismaterials ist aber wohl davon auszugehen, daß in der Praxis — ob zu Recht oder nicht — einige Mitglieder der Pariser Rechtsanwaltskammer in anderen Staaten ihren Beruf ausüben und dies vom Conseil de l'ordre des avocats weder unterbunden noch disziplinarrechtlich verfolgt worden ist.

Der Gerichtshof hat bereits klargestellt, daß Artikel 52 unmittelbare Wirkung hat und nach dem Ablauf der Übergangszeit vor den innerstaatlichen Gerichten geltend gemacht werden kann (Rechtssache 2/74, Reyners/Belgien, Slg. 1974, 631). Die Vorschrift begründet ein fundamentales Recht, das nicht vom Erlaß von Richtlinien nach Artikel 57 abhängig ist, obwohl letzterer durch die Koordinie-

rung innerstaatlicher Vorschriften, soweit deren Anwendung ohne Diskriminierung erfolgt, die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten erleichtern kann (Rechtssache 71/76, Thieffry/Conseil de l'ordre des avocats, Slg. 1977, 765).

Der Conseil de l'ordre räumt diese Grundvoraussetzung hinsichtlich der Wirkung von Artikel 52 ein. Er behauptet jedoch, dieses Recht beschränke sich auf die Errichtung einer einzigen Niederlassung. Jedenfalls richte sich die Art und Weise, in der das Recht auszuüben und zu schützen sei, vollständig nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften; das Recht, mehr als eine Niederlassung zu unterhalten, könne nur durch Rechtsvorschriften der Gemeinschaft oder durch ein Abkommen zwischen den verschiedenen Rechtsanwaltskammern über den Beratenden Ausschuß der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaften verliehen werden. Es gebe hier keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit; die Regelung sei in Frankreich im Hinblick auf eine funktionierende Rechtspflege und die Aufrechterhaltung der Standesvorschriften durchaus gerechtfertigt.

Diese Darlegungen führen zunächst zur Erörterung der allgemeinen Regelung des Artikels 52 und dann zu der Überlegung, ob Ausnahmen von dieser allgemeinen Regel zulässig sein können.

Was das erstere angeht, scheint mir die vertretene einschränkende Auslegung des Artikels 52 nicht in Betracht zu kommen. Obwohl nicht ausdrücklich bestimmt wird, daß sich jemand in mehr als einem Mitgliedstaat niederlassen kann, ist das doch offenkundig der Sinn der Vorschrift. Artikel 52 verleiht das Recht zur Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat; er nimmt einem Angehörigen eines Mitgliedstaats kein Recht, das dieser dort besitzen mag. Die Vorschrift macht auch nicht die Gewährung des ersteren Rechts vom Verzicht auf das letztere abhängig. Das Ziel des in Artikel 54 genannten allgemeinen Programms scheint mir der Schlüssel zur Lösung zu sein. Es geht um die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit „innerhalb der Gemeinschaft". Daß nach Artikel 52 Beschränkungen aufzuheben sind, die die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften in einem Mitgliedstaat durch einen in einem anderen Mitgliedstaat „ansässigen" Angehörigen dieses Staates betreffen, zeigt ebenfalls, daß es durch das System von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften mehr als eine Niederlassung gleichzeitig geben kann. Nichts anderes gilt, wenn ein Angehöriger eines freien Berufs, nachdem er seine Befähigung nachgewiesen hat, sich zu dessen Ausübung in zwei Mitgliedstaaten niederlassen will, auch wenn die beiden Stätten der Berufsausübung voneinander unabhängig sind.

Auch sollte Artikel 52 nicht so eng ausgelegt werden, daß er nur für Beschränkungen gilt, die ausdrücklich auf die Staatsangehörigkeit desjenigen abstellen, der einen Geschäftsbetrieb eröffnen oder sich zur Ausübung eines freien Berufes niederlassen will. In der Rechtssache Thieffry hat der Gerichtshof Artikel 52 im Zusammenhang mit den folgenden Artikeln ausgelegt und festgestellt, daß die Weigerung, einen in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Universitätsabschluß für berufliche Zwecke anzuerkennen, gegen Artikel 52 verstößt, wenn für akademische Zwecke anerkannt ist, daß dieses Prüfungszeugnis dem entsprechenden Prüfungszeugnis des Gastmitgliedstaats gleichwertig ist (vgl. auch Rechtssache 16/78, Choquet, Slg. 1979, 2293). Außerdem gibt nach Ansicht des Gerichtshofes das nach Artikel 54 beschlos-

sene Programm für die Verwirklichung der betreffenden Bestimmungen des Vertrages nützliche Anhaltspunkte. Nach Titel III Buchstabe B des Programms gehören zur Liste der aufzuhebenden Beschränkungen alle Voraussetzungen, „von denen die Aufnahme oder Ausübung einer selbständigen Tätigkeit ... abhängt, soweit diese Voraussetzungen zwar unabhängig von der Staatsangehörigkeit gelten, jedoch ausschließlich oder vorwiegend Ausländer bei der Erbringung dieser Dienstleistungen behindern". Infolgedessen ist es unerheblich, daß die Regelung, wonach nur eine einzige Niederlassung zulässig ist, nicht mit der Staatsangehörigkeit des Betroffenen verknüpft ist, sondern für jeden gilt, wenn dadurch bewirkt wird, daß Ausländern der Besuch eines Ausbildungskurses und die Vereidigung für die Aufnahme in die Rechtsanwaltskammer Paris nur deswegen verwehrt werden, weil sie einer Rechtsanwaltskammer in einem anderen Mitgliedstaat angehören und dort eine Kanzlei haben.

Zu den Rechten, die in Artikel 52 Absatz 2 als von der Niederlassungsfreiheit „umfaßt" bezeichnet sind, gehört unter anderem das Recht auf Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten „nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen". Somit kann zwar von einem Rechtsanwalt, der seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausübt, verlangt werden — und meines Erachtens ist es von ihm vorbehaltlich einer weiteren Harmonisierung zu verlangen —, die — insoweit unstreitige — Vorschrift der französischen Rechtsanwaltskammer zu beachten, wonach er eine Hauptkanzlei nur in einem einzigen Gerichtsbezirk in Frankreich unterhalten darf. Als gemeinschaftsrechtliche Vorschrift schließt ihn Artikel 52 auf den ersen Blick nicht schon deswegen von der Zugehörigkeit zur Rechtsanwaltskammer Paris aus, weil er auch in Deutschland einen Beruf ausübt.

Gibt es von dieser allgemeinen Regelung Ausnahmen?

Die Cour de cassation sieht den Zweck der Satzung darin, das Funktionieren der Rechtspflege sowie die Erfüllung der Standesregeln in Frankreich zu gewährleisten. Dies sind offenkundig wichtige Anliegen, und der Gerichtshof hat in der Rechtssache 33/74 (van Binsbergen, Slg. 1974, 1299) anerkannt, daß bei den Hilfspersonen der Justiz Regelungen hinsichtlich des Erfordernisses „einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks bestimmter Gerichte nicht als mit den Bestimmungen der Artikeln 59 und 60 unvereinbar anzusehen [sind], 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" (Randnummer 14 der Entscheidungsgründe des Urteils). In diesem Fall ging es um Dienstleistungen, aber eine entsprechende Regelung muß meines Erachtens für die Niederlassungsfreiheit gelten. In der Rechtssache Thieffry hat der Gerichtshof nämlich eingeräumt, daß diese Freiheit der Beachtung im Allgemeininteresse gerechtfertigter Berufsregelungen untergeordnet ist.

Die Verpflichtung eines in Frankreich niedergelassenen Rechtsanwalts, seine Kanzlei innerhalb des Bezirks des Tribunal de grande instance, bei dem er zugelassen ist, zu haben, hängt nach meiner Meinung teilweise mit dem nunmehr dem „avocat" zustehenden ausschließlichen Recht, förmliche Schriftsätze bei einem solchen Tribunal einzureichen, und teilweise damit zusammen, daß das Gericht schnell mit dem mit der Sache befaßten Rechtsanwalt in Verbindung treten können muß und eine Zustellungs-

anschrift innerhalb des Gerichtsbezirks benötigt. Die Bedeutung des letzteren ist klar; der nicht nach dem französischen System ausgebildete Rechtsanwalt muß dem Standpunkt der Rechtsanwaltskammer, den sie zu diesen Problemen des französischen Verfahrens einnimmt, die gebührende Bedeutung beimessen.

Regelungen wie die angeführten müssen jedoch „sachlich geboten" sein (Randnummer 14 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache van Binsbergen) und „in einer den Zielen der Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit entsprechenden Weise angewendet werden" (Randnummer 18 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache Thieffry).

Es steht außer Frage, daß ein Mitglied der Rechtsanwaltskammer Paris in dem Bezirk des Tribunal de grande instance, bei dem er zugelassen ist, eine Zweigstelle haben kann. Er kann ebenso vor Gerichten in anderen Teilen Frankreichs plädieren und Mandanten in anderen Teilen Frankreichs beraten. Er hat nach dem Gemeinschaftsrecht das Recht, Dienstleistungen in anderen Mitgliedstaaten zu erbringen (Richtlinie 77/249, ABl. L 78, 1977, S. 17). Er kann aufgrund einer Vorschrift, die die Rechtsanwaltskammer Paris mit Wirkung vom 20. Januar 1981 erlassen hat, mit Zustimmung des Kammerpräsidenten Zweigstellen in anderen Mitgliedstaaten eröffnen. Außerdem sind, wie sich gezeigt hat, tatsächlich einige Rechtsanwälte Mitglieder der Rechtsanwaltskammer Paris und einer anderen nationalen Rechtsanwaltskammer, ohne daß dies unterbunden oder disziplinarrechtlich verfolgt worden wäre.

In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Conseil de l'ordre des avocats auf eine Frage des Gerichtshofes eingeräumt, daß im Falle einer Zweigstelle ein Rechtsanwalt seinen Verpflichtungen gegenüber dem Gericht und seinen Mandanten durch Kontakt zu ortsansässigen Rechtsanwälten in ausreichendem Maße nachkommen könne. Über sie könne er die Verbindung halten. Nach meiner Meinung kann er das durch geeignete Maßnahmen ebenso mittels seiner Hauptkanzlei, wenn er in Brüssel oder in Bonn oder sogar vor diesem Gerichtshof oder dem Gerichtshof für Menschenrechte auftritt. Selbstverständlich mag in früherer Zeit der Rechtsanwalt, der seinen Beruf allein ausübte und dessen Transport- und Kommunikationsmittel begrenzter waren, als sie es heute sind, die Erfüllung seiner Verpflichtungen gegenüber dem von ihm angerufenen örtlichen Gericht für unmöglich gehalten haben, wenn er sich außerhalb Frankreichs aufgehalten hätte. Nach meiner Ansicht ist heutzutage im Hinblick auf die Praxis in anderen Mitgliedstaaten eine uneingeschränkte Vorschrift, daß ein Rechtsanwalt nur eine einzige Kanzlei haben und tatsächlich nur als Mitglied einer einzigen Rechtsanwaltskammer tätig werden darf, unverhältnismäßig. Hätte er eine Kanzlei in zwei Mitgliedstaaten und käme er seinen Verpflichtungen gegenüber dem Gericht oder seinen Mandanten nicht nach, würde er nicht lange überleben; solch eine Möglichkeit rechtfertigt es nicht, sämtliche Rechtsanwälte, die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassen sind, von der Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer Paris auszuschließen.

Es ist noch ein weiterer Rechtfertigungsgrund vorgetragen worden. Danach könne die Mitgliedschaft in zwei Rechtsanwaltskammern zu Schwierigkeiten führen, wenn die Standesregeln unterschiedlich seien oder wenn ein Rechtsanwalt außerhalb Frankreichs eine Handlung vornehme, die gegen die Standesvorschriften der Rechtsanwaltskammer Paris verstoße. Mir scheint, daß die französi-

sche Regierung dieses Problem in ihren schriftlichen Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes beantwortet hat. Wenn ein Rechtsanwalt gegen die Standesregeln der Rechtsanwaltskammer Paris verstößt, während er außerhalb Frankreichs tätig ist, bleibt er sowohl der Ehrengerichtsbarkeit dieser Rechtsanwaltskammer als auch der Rechtsanwaltskammer des Landes, in dem er ebenfalls seinen Beruf ausübt, unterworfen. Natürlich ist einzuräumen, daß Schwierigkeiten auftauchen können, aber diese Möglichkeit scheint mir nicht die uneingeschränkte Weigerung zu rechtfertigen, einen in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Rechtsanwalt zur Rechtsanwaltskammer in einem anderen Mitgliedstaat zuzulassen. Ob es in besonderen Fällen oder unter besonderen Umständen spezielle Gründe dafür geben kann, ist im vorliegenden Fall nicht zu untersuchen.

Infolgedessen ist nach meiner Ansicht nicht nachgewiesen, daß die absolute Ablehnung der Zulassung eines Rechtsanwalts zur Berufsausübung in Paris sachlich geboten ist, wenn sie nur darauf beruht, daß der Rechtsanwalt bereits eine Kanzlei in einem anderen Mitgliedstaat hat, in dem er als Rechtsanwalt zugelassen und tätig ist.

Deshalb schlage ich vor, auf die vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

Die Forderung, daß ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der dort als Rechtsanwalt zugelassen und niedergelassen ist und der in einem anderen Mitgliedstaat seine Zulassung und die Errichtung einer Kanzlei zur Ausübung seines Berufs anstrebt, eine Kanzlei nur an einem einzigen Ort unterhalten darf, stellt auch in Ermangelung von Richtlinien nach Artikel 57 eine Beschränkung dar, die mit der in Artikel 52 EWG-Vertrag verankerten Niederlassungsfreiheit unvereinbar ist.

Über die Kosten der Beteiligten des Ausgangsverfahrens entscheidet das mit dem Ausgangsrechtsstreit befaßte nationale Gericht. Keine Entscheidung sollte hinsichtlich der Kosten der Kommission oder der Mitgliedstaaten erfolgen, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben.