werden, der auch für die freien Berufe gilt; danach umfaßt das Niederlassungsrecht auch die Möglichkeit, unter Beachtung der jeweiligen Berufsregelungen im Gebiet der Gemeinschaft mehr als eine Stätte für die Ausübung einer Tätigkeit einzurichten und beizubehalten.

3. Auch in Ermangelung einer Richtlinie zur Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und die Ausübung dieses Berufs ist es nach Artikel 52 ff. EWG-Vertrag den zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats verwehrt, nach dessen nationalen Rechtsvorschriften und den in ihm geltenden Standesregeln einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats das Recht auf Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und auf Ausübung dieses Berufs nur deswegen zu versagen, weil der Betroffene gleichzeitig eine Rechtsanwaltskanzlei in einem anderen Mitgliedstaat unterhält.

In der Rechtssache 107/83

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von der französischen Cour de cassation in dem vor dieser anhängigen Rechtsstreit

ORDRE DES AVOCATS AU BARREAU DE PARIS (Rechtsanwaltskammer Paris)

gegen

ONNO KLOPP, Rechtsanwalt in Düsseldorf,

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 52 ff. EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due und U. Everling,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

Tatbestand

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

I — Sachverhalt und Verfahren

1. Am 20. Januar 1981 beantragte der deutsche Staatsangehörige Klopp, der als Rechtsanwalt der Rechtsanwaltskammer Düsseldorf angehört, bei der Rechtsanwaltskammer Paris, wo er eine Kanzlei einzurichten beabsichtigt, zur Vereidigung als Rechtsanwalt zugelassen und in die Liste der auszubildenden Rechtsanwälte aufgenommen zu werden; er erklärte jedoch, Mitglied der Rechtsanwaltskammer Düsseldorf bleiben und seinen Wohnsitz und seine Kanzlei dort auch beibehalten zu wollen. Wie sich aus den Akten ergibt, hatte Herr Klopp im Jahr 1969 an der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Paris den Doktorgrad erworben und am 17. November 1980 die Prüfung zur Erlangung des Zeugnisses über die Befähigung zum Rechtsanwaltsberuf bestanden.

Mit Beschluß vom 17. März 1981 lehnte der Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris (Vorstand der Rechtsanwaltskammer Paris) diesen Antrag mit der Begründung ab, Herr Klopp erfülle zwar sämtliche anderen Voraussetzungen für die Zulassung als Rechtsanwalt, genüge jedoch nicht den Vorschriften des Artikels 83 des Dekrets Nr. 72-468 (Journal officiel de la République française vom 11. 6. 1972) und des Artikels 1 der Satzung der Rechtsanwaltskammer Paris, wonach ein Rechtsanwalt nur eine einzige Kanzlei, und zwar im Bezirk des Tribunal de grande instance, bei dem er zugelassen sei, haben könne.

In Artikel 83 des genannten Dekrets heißt es, daß

„der Rechtsanwalt seine Kanzlei innerhalb des Bezirks des Tribunal de grande instance, bei dem er zugelassen ist, einrichten [muß]".

Artikel 1 der Satzung der Rechtsanwaltskammer Paris lautet wie folgt:

„1. Der Rechtsanwalt bei der Cour de Paris muß seinen Beruf tatsächlich ausüben.

2. Um dies zu gewährleisten, muß er in die Liste der zugelassenen oder in die der auszubildenden Rechtsanwälte eingetragen sein und seine Kanzlei in Paris oder den Departements Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis oder Val-de-Marne haben.

3. Er kann neben seiner Hauptkanzlei innerhalb derselben Gebietsgrenzen eine Zweigstelle einrichten."

Mit Urteil vom 24. März 1982 hob die Cour d'appel Paris den Beschluß des Conseil de l'ordre mit der Begründung auf, nach den streitigen Vorschriften könne zwar ein Rechtsanwalt im französischen Staatsgebiet nur eine einzige Kanzlei unterhalten, doch könne man daraus nicht herleiten, daß es ihm verboten sei, zugleich einer französischen und einer oder mehreren ausländischen

Rechtsanwaltskammern anzugehören. Diese Lage stehe im übrigen im Einklang mit dem Gleichheitsgebot des Vertrages, da Herr Klopp in Frankreich allen für die französischen Rechtsanwälte geltenden Verpflichtungen nachzukommen habe; zudem gehe die Übung der Rechtsanwaltskammer Paris dahin, den französischen Anwälten zu gestatten, ihre Aufnahme in ausländischen Rechtsanwaltskammern zu beantragen.

Der Ordre des avocats erhob gegen dieses Urteil Kassationsbeschwerde.

Nach Auffassung der Cour de cassation stellt sich in dem Rechtsstreit ein Problem der Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Sie hat daher mit Urteil vom 3. Mai 1983 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof ersucht, nach Artikel 177 EWG-Vertrag über folgende Frage zu entscheiden:

„Sind, solange der Rat der Europäischen Gemeinschaften keine Richtlinien zur Koordinierung der Rechtsvorschriften betreffend den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und die Ausübung dieses Berufs erlassen hat, die Artikel 52 ff. des Vertrages von Rom in dem Sinne auszulegen, daß es eine mit der — durch Artikel 52 des Vertrages von Rom gewährleisteten — Niederlassungsfreiheit unvereinbare Beschränkung darstellt, wenn von einem Rechtsanwalt, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und seinen Beruf gleichzeitig in einem anderen Mitgliedstaat ausüben will, nach den Rechtsvorschriften des Niederlassungsstaats zur Gewährleistung einer funktionierenden Rechtspflege und der Einhaltung der Standesregeln in diesem Staat verlangt wird, nur eine einzige Kanzlei zu unterhalten?"

2. Das Vorlageurteil ist am 6. Juni 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Herr Onno Klopp, vertreten durch Rechtsanwalt Bruno Odent, zugelassen beim Conseil d'État und bei der Cour de cassation, der Ordre des avocats au barreau de Paris, vertreten durch seinen amtierenden Präsidenten und durch die Rechtsanwaltssozietät J. G. Nicolas — H. Masse-Dessen, letzterer zugelassen beim Conseil d'État und der Cour de cassation, die französische Regierung, vertreten durch Jean-Paul Costes in Vertretung für den Generalsekretär des Comité inter-ministériel pour les questions de coopération économique européenne (interministerieller Ausschuß für Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa), die britische Regierung, vertreten durch Frau G. Dagtoglou vom Treasury Solicitor's Department, die dänische Regierung, vertreten durch ihren Rechtsberater Laurids Mikaelsen, die niederländische Regierung, vertreten durch I. Verkade, Generalsekretär im Außenministerium, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes Jacques Delmoly und Georges Kremlis als Bevollmächtigte, haben gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG schriftliche Erklärungen abgegeben.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch Fragen an die Beteiligten gestellt.

II — Schriftliche Erklärungen

Herr Klopp, die britische, die dänische und die niederländische Regierung sowie die Kommission schlagen vor, die Vorlagefrage zu bejahen. Ihrer Meinung nach stellt das Erfordernis, daß der Rechtsanwalt nur eine einzige Kanzlei unterhalten dürfe — in dem Sinn, daß es ihm unter-

sagt sei, in einem anderen Mitgliedstaat ebenfalls eine Kanzlei zu haben —, auch in Ermangelung von Richtlinien eine mit dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit unvereinbare Beschränkung dar. Demgegenüber sind der Ordre des avocats und die französische Regierung der Auffassung, daß die Frage zu verneinen sei.

1. Herr *Klopp* erklärt, Artikel 52 EWG-Vertrag, dem der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung unmittelbare Wirkung zuerkannt habe, stehe dem Grundsatz entgegen, daß ein Rechtsanwalt nur eine Kanzlei unterhalten dürfe. Nach dieser Vorschrift solle auch eine zweite Niederlassung gefördert werden, indem unter anderem die Beschränkungen der Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften schrittweise aufgehoben würden.

Der Gerichtshof habe im Urteil vom 3. Dezember 1974 (van Binsbergen, Rechtssache 33/74, Slg. 1974, 1299) anerkannt, daß die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates von einem Leistungserbringer den ständigen Aufenthalt im Inland verlangen könnten. Diese Entscheidung sei jedoch durch den besonderen Charakter der Dienstleistungen begründet gewesen und könne daher nicht auf das Gebiet der Niederlassungsfreiheit übertragen werden.

Darüber hinaus müsse sich nach dem genannten Urteil das Erfordernis eines ständigen Aufenthalts aus der Anwendung durch das Allgemeininteresse gerechtfertigter Berufsregelungen ergeben und für alle im Gebiet des Staates, in dem die Leistung erbracht werde, ansässigen Personen verbindlich sein. Daß ein Rechtsanwalt zwei Kanzleien habe, könne das Funktionieren der Rechtspflege nicht beeinträchtigen, wenn er im Bezirk seiner Rechtsanwaltskammer tatsächlich eine Kanzlei unterhalte und die Gerichte mit ihm Verbindung aufnehmen könnten. Die Berufspflicht und die Standesregeln seien ebenfalls nicht in Gefahr, da der Ordre des avocats über die Tätigkeit des ausländischen Rechtsanwalts in Frankreich genauso wie über die der anderen Rechtsanwälte wachen könne.

Hilfsweise führt Herr Klopp an, so wie der Ordre des avocats den Grundsatz, daß ein Rechtsanwalt nur eine Kanzlei haben dürfe, auslege, lasse er sich in Wirklichkeit nicht aus den französischen Rechtsvorschriften herleiten, nach denen es den Rechtsanwaltssozietäten im Gegenteil ausdrücklich erlaubt sei, neben ihrer Hauptkanzlei eine oder mehrere Zweigstellen zu haben. Im übrigen können ein solcher Grundsatz, selbst wenn es ihn gäbe, nur im innerstaatlichen Bereich gelten.

Jedenfalls verbiete es der Grundsatz der Nichtdiskriminierung, den Rechtsanwälten, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten seien, das Erfordernis, nur eine einzige Kanzlei zu haben, entgegenzuhalten, da dieses Erfordernis in der Praxis für die französischen Rechtsanwälte nicht gelte. Zahlreiche Pariser Rechtsanwälte hätten eine oder mehrere Kanzleien im Ausland eingerichtet. Der Ordre des avocats habe selbst etliche Übereinkommen mit ausländischen Rechtsanwaltskammern geschlossen, wie etwa mit der „Law Society of England and Wales" und „The Senate of the Inns of Court and the Bar". In diesen Übereinkommen sei ausdrücklich vorgesehen, daß die Pariser Rechtsanwälte sich im Ausland niederlassen und ihren Beruf ausüben könnten, dabei aber Mitglieder der Rechtsanwaltskammer Paris blieben.

Schließlich seien die Behauptungen der fehlenden Gegenseitigkeit und der umgekehrten Diskriminierung zurückzuweisen, da das deutsche Recht kein Verbot enthalte, mehrere Kanzleien zu haben,

und Herr Klopp sich in der gleichen Lage wie seine französischen Kollegen befinde, die neben ihrer Kanzlei in Frankreich eine oder mehrere Kanzleien im Ausland unterhalten könnten.

Herr Klopp schlägt abschließend als Antwort auf die Vorlagefrage vor:

„Wird von einem Rechtsanwalt, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und seinen Beruf gleichzeitig in einem anderen Mitgliedstaat ausüben will, verlangt, daß er nur eine einzige Kanzlei unterhält, so stellt dieses Erfordernis eine mit dem Vertrag von Rom unvereinbare Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar."

2. Der *Ordre des avocats au barreau de Paris* weist zunächst darauf hin, Bestimmungen hinsichtlich des Berufs des Rechtsanwalts seien bis heute nur in der Richtlinie 77/249 des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte (ABl. L 78, S. 17) getroffen worden.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes habe Artikel 52 EWG-Vertrag partielle unmittelbare Wirkung, soweit es um den Grundsatz der Gleichbehandlung gehe, greife jedoch nicht unbedingt bei Beschränkungen ohne Bezug zum Grundsatz der Nichtdiskriminierung ein. Wenn es um die Gleichbehandlung gehe, sei die freie Niederlassung nicht vom Erlaß von Richtlinien abhängig. Dagegen unterlägen in Ermangelung von Richtlinien die Modalitäten ihrer praktischen Ausübung, darunter auch der Grundsatz, daß nur eine einzige Kanzlei unterhalten werden dürfe, dem innerstaatlichen Recht, soweit ein solches Erfordernis nicht ein offenkundig unverhältnismäßiges Hindernis sei oder mit dem Allgemeininteresse objektiv nicht im Einklang stehe.

Im Urteil vom 28. April 1977 (Rechtssache 71/76, Thieffry, Slg. 1977, 765) sei festgelegt, was unter unverhältnismäßigen und mit dem Vertrag unvereinbaren Modalitäten zu verstehen sei. Der Gerichtshof habe dort anerkannt, daß die Niederlassungsfreiheit mit den durch das Allgemeininteresse gerechtfertigten Berufsregelungen, namentlich den Vorschriften über Organisation, Befähigung, Standespflichten, Kontrolle, Verantwortlichkeit und Haftung, in Einklang zu bringen sei, vorausgesetzt, ihre Anwendung erfolge ohne Diskriminierung.

Das Urteil vom 3. Dezember 1974 (van Binsbergen, a. a. O.) über die Vereinbarkeit dieser im Allgemeininteresse erlassenen Regelungen mit der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs lasse sich auf den vorliegenden Fall übertragen. Nach diesem Urteil sei bei den Hilfspersonen der Justiz das Erfordernis einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks bestimmter Gerichte dadurch gerechtfertigt, daß die Gerichte in ihrem Bezirk über nahe Hilfspersonen der Rechtspflege verfügen müßten, die den Richtern bekannt und in der Lage seien, in enger Zusammenarbeit mit diesen bei der zügigen Abwicklung der Verfahren mitzuwirken.

Wenn man diese Erwägungen für den Anwendungsbereich der freien Niederlassung übernehme, ergebe sich für die Vorschrift, nach der ein Rechtsanwalt nur eine einzige Kanzlei unterhalten dürfe — in dem Sinn, daß ihm untersagt sei, auch in einem anderen Mitgliedstaat eine Kanzlei zu haben —, daß sie als mit Artikel 52 EWG-Vertrag vereinbar anzusehen sei, da sie in nichtdiskriminierender Weise die Beständigkeit der im Gerichtsbezirk frei gewählten Niederlassung sicherstelle und erforderlich sei, um die Einhaltung der Berufsregelungen zu gewährleisten.

Der Ordre des avocats untersucht anschließend die Gründe für diese Vorschrift. Der Rechtsanwalt müsse unbedingt an eine gesetzliche Regelung gebunden sein; diese Bindung erfolge durch seine Aufnahme in die Rechtsanwaltskammer. Eine zwei- oder mehrfache Bindung sei nur aufgrund einer Harmonisierung der sich aus jeder Bindung ergebenden Rechte und Pflichten denkbar. Auf lange Sicht könne nur ein einheitliches und gemeinsames Standesrecht für die gesamte Gemeinschaft den Grundsatz, daß der Rechtsanwalt nur einer gesetzlichen Regelung unterstehen könne, verdrängen. Diese Notwendigkeit sei auch von den berufsständischen Vereinigungen im Beratenden Ausschuß der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaften anläßlich der Vorbereitungsarbeiten für einen Entwurf einer Richtlinie über die freie Niederlassung der Rechtsanwälte gesehen worden.

Demzufolge müsse man „derzeit den Grundsatz, daß nur eine einzige Kanzlei unterhalten werden dürfe, als eine sachliche notwendige und dem Allgemeininteresse entsprechende Beschränkung des Anwendungsbereichs des Grundsatzes der Niederlassungsfreiheit ansehen, der seinem Wesen und der ihm zuerkannten unmittelbaren Wirkung nach in keiner Weise verletzt worden [sei]".

3. Nach Ansicht der *französischen Regierung* steht in dieser Rechtssache die Frage im Mittelpunkt, ob die innerstaatliche französische Regelung, wonach ein Rechtsanwalt nur eine Kanzlei unterhalten dürfe, das Niederlassungsrecht beeinträchtige, weil sie bei Bestehen einer Kanzlei in einem anderen Mitgliedstaat die Einrichtung einer zweiten Kanzlei in Frankreich nicht zulasse. Diese Frage sei zu verneinen, da die betreffenden Vorschriften sowohl den Grundsatz der Nichtdiskriminierung beachteten als auch den Erfordernissen der innerstaatlichen Organisation des Berufsstandes entsprächen.

Die französische Regierung trägt hierzu vor, die Artikel 52 Absatz 2 und 54 EWG-Vertrag verwiesen für die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten auf die Bestimmungen des Aufnahmestaats. Nach dem vom Rat am 18. Dezember 1961 beschlossenen Allgemeinen Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit seien nur die Beschränkungen aufzuheben, die darin beständen, daß Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten anders behandelt würden als die eigenen Staatsangehörigen. In demselben Sinne habe der Gerichtshof unter anderem in dem genannten Urteil Thieffry entschieden, daß die im Allgemeininteresse gerechtfertigten innerstaatlichen Berufsregelungen vom Grundsatz des Rechts auf Niederlassung geschützt würden, vorausgesetzt ihre Anwendung erfolge ohne Diskriminierung.

Anschließend erläutert die französische Regierung, daß Artikel 83 des Dekrets Nr. 72-468 nicht diskriminierend sei; ihm liege der Gedanke zugrunde, daß der Rechtsanwalt seine Tätigkeit tatsächlich in der Nähe eines Gerichts ausüben, d. h. seinem Mandanten und dem Gericht zur Verfügung stehen solle.

Die Regelung stamme aus der Zeit, in der die Vertretung vor Gericht, d. h. das Recht, schriftliche Anträge zu stellen, den Avoués (nichtplädierenden Anwälten) übertragen gewesen sei. Auch nach der Vereinigung der Berufe des „Avoué" und des „Avocat" durch das Gesetz vom 31. Dezember 1971 entspreche sie jedoch noch immer sachlichen Erfordernissen.

Der französische Code de procédure civile verpflichte nämlich die Parteien vorbehaltlich einer abweichenden Vorschrift, zu ihrer Vertretung vor dem Tri-

bunal de grande instance einen Rechtsanwalt zu bestellen; diese Bestellung gelte als Benennung einer Zustellungsanschrift. Insbesondere das durch den Nouveau Code de procédure civile vom 13. Oktober 1965 geregelte Verfahren zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung setze einen persönlichen Kontakt zwischen dem mit der Durchführung dieses Verfahrens betrauten Richter und dem Rechtsanwalt voraus, was eine ununterbrochene Anwesenheit im Bezirk des Gerichts erforderlich mache. Der Grundsatz, daß ein Rechtsanwalt nur eine Kanzlei unterhalten dürfe, sei somit nicht nur eine einfache Verfahrensvorschrift, sondern erweise sich als eine Regelung, die zugleich die Organisation der Rechtspflege und das Standesrecht betreffe.

Außerdem sei der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit auch wegen des besonderen Charakters des freien Dienstleistungsverkehrs im Verhältnis zum Recht auf Niederlassung eng auszulegen, um diesem Recht nicht seinen Sinn zu nehmen.

4. Die *britische Regierung* beantragt eine Entscheidung des Gerichtshofes in Vollsitzung. Ihrer Ansicht nach geht es bei der hier vorgelegten Frage darum, ob ein Mitgliedstaat die in seinem Hoheitsgebiet beabsichtigte Niederlassung eines Juristen eines anderen Mitgliedstaats, der in einem Mitgliedstaat als Rechtsanwalt oder in irgendeinem verwandten juristischen Beruf tätig sei, davon abhängig machen dürfe, daß der Betreffende die Niederlassung in seinem Heimatstaat aufgebe. Diese Frage sei im Hinblick auf den Geist und den Wortlaut des Vertrages zu verneinen.

Zum einen fielen nach Artikel 52 EWG-Vertrag unter die abzuschaffenden Beschränkungen auch diejenigen, die für die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften gälten. Dies setze voraus, daß es Gesellschaften und Firmen gebe, die Niederlassungen in zwei oder mehr Mitgliedstaaten hätten.

Zum anderen sei in Artikel 54 Absatz 1 von der Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit „innerhalb der Gemeinschaft" die Rede.

Für das Niederlassungsrecht müsse die Gemeinschaft offenkundig als einheitliches Gebiet gelten; dementsprechend sei mangels einer für die gesamte Gemeinschaft geltenden anderslautenden Regelung die Anzahl der Mitgliedstaaten nicht beschränkt, in denen eine Person sich niederlassen könne.

Im übrigen lasse zwar Artikel 52 Absatz 2 den Mitgliedstaaten die Freiheit, innerstaatliche Vorschriften über die Voraussetzungen zu erlassen, unter denen ein bereits niedergelassener Rechtsanwalt tätig sein könne; diese Freiheit umfasse jedoch nicht das Recht zum Erlaß von nationalen Rechtsvorschriften, nach denen das Recht zur Niederlassung dadurch vollkommen ausgeschlossen werde, daß der einzelne sich in einem Teil der Gemeinschaft nur niederlassen dürfe, wenn er seine Niederlassung in einem anderen Teil der Gemeinschaft aufgegeben habe.

Zudem dürften die nach dem innerstaatlichen Recht für die Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats geltenden Voraussetzungen nicht strenger sein als diejenigen, die auf die eigenen Staatsangehörigen Anwendung fänden. Wenn das französische Recht den französischen Rechtsanwälten eine zweite Kanzlei im Ausland gestatte — wie aus den Akten hervorgehe —, so könne es die ausländischen Rechtsanwälte nicht daran hindern, eine zweite Kanzlei in Frankreich zu unterhalten. Insoweit liege keine umgekehrte Diskriminierung vor, da es nach dem französischen Recht sowohl für die

französischen als auch für die ausländischen Rechtsanwälte zulässig sei, eine Kanzlei an zwei Orten zu unterhalten.

Schließlich sei das Argument zurückzuweisen, wonach das Erfordernis, daß nur eine einzige Kanzlei unterhalten werden dürfe, im Hinblick darauf gerechtfertigt sei, daß das Funktionieren der Rechtspflege und die Beachtung der Standesregeln gewährleistet werden müßten. Zwar könnten die innerstaatlichen Rechtsvorschriften wegen des Erfordernisses einer festen beruflichen Niederlassung innerhalb des Bezirks bestimmter Gerichte, das vom Gerichtshof in dem genannten Urteil van Binsbergen anerkannt worden sei, den Hilfskräften der Justiz vorschreiben, in dem Bezirk des betreffenden Gerichts eine ständige Niederlassung zu unterhalten, sie könnten aber nicht von ihnen verlangen, nur eine einzige ständige Niederlassung in der Gemeinschaft zu haben.

Die britische Regierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß nirgendwo im britischen Hoheitsgebiet die Anzahl der Kanzleien, in denen ein Rechtsanwalt tätig sein könne, oder der Büros, die von einem „solicitor" unterhalten werden könnten, begrenzt sei, obwohl bei mehr als zwei Kanzleien manchmal die Genehmigung der Standesorganisation eingeholt werden müsse. Ebenso könne ein im Vereinigten Königreich niedergelassener Rechtsanwalt Kanzleien oder Büros in einem anderen Mitgliedstaat haben. Abschließend schlägt die britische Regierung folgende Antwort auf die vorgelegte Frage vor:

„Wenn von einem Rechtsanwalt, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und seinen Beruf gleichzeitig in einem anderen Mitgliedstaat ausüben will, verlangt wird, nur eine einzige Kanzlei zu unterhalten, so stellt dieses Erfordernis eine mit Artikel 52 EWG-Vertrag unvereinbare Beschränkung dar, auch wenn dadurch eine ordnungsgemäße Rechtspflege und die Einhaltung der Standesregeln gewährleistet werden sollen."

5. Die *dänische Regierung* stellt einleitend fest, daß nach ihrer Meinung die von Herrn Klopp beabsichtigte Tätigkeit eines Rechtsanwalts in der Ausbildung nicht unter die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Arbeitnehmer oder über die Dienstleistungserbringer falle.

Was die Vorlagefrage angehe, so sei unter Berücksichtigung der im Urteil vom 21. Juni 1974 (Rechtssache 2/74, Reyners, Slg. 1974, 631) enthaltenen Erwägungen die einem Rechtsanwalt durch einen Mitgliedstaat auferlegte Verpflichtung, nur eine einzige Kanzlei zu unterhalten, mit dem Vertrag vereinbar, soweit diese Vorschrift keinen Unterschied zwischen den Rechtsanwälten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit mache und nur die Wirkung habe, daß es einem Rechtsanwalt untersagt sei, mehrere Kanzleien in dem betreffenden Mitgliedstaat zu haben.

Demgegenüber könne ein Mitgliedstaat einen Rechtsanwalt, der bereits eine Kanzlei in einem anderen Mitgliedstaat habe, nicht daran hindern, sich ebenfalls in seinem Hoheitsgebiet niederzulassen. Für die Niederlassungsfreiheit sei es von grundlegender Bedeutung, daß auch in Ermangelung von Richtlinien Personen aus einem Mitgliedstaat sich nicht nur in einem anderen, sondern auch in mehreren Mitgliedstaaten zugleich niederlassen könnten, soweit sie die allgemeinen Niederlassungsvoraussetzungen in diesen Mitgliedstaaten erfüllten.

Die dänische Regierung weist schließlich auf die einschlägigen dänischen Rechtsvorschriften hin. Nach Artikel 124 Absatz 1 der dänischen Zivilprozeßordnung dürfe der Rechtsanwalt nicht in mehreren Gerichtsbezirken gleichzeitig eine Kanzlei unterhalten. Diese Regel werde

jedoch von den berufsständischen Organisationen dahin ausgelegt, daß sie sich ausschließlich auf Rechtsanwaltskanzleien in Dänemark beziehe und weder für dänische Rechtsanwälte, die in Dänemark niedergelassen seien und Zweigstellen im Ausland errichten wollten, noch für Rechtsanwälte anderer Mitgliedstaaten gelte, die sich unter Beibehaltung ihrer Kanzlei in ihrem Heimatstaat in einem Gerichtsbezirk in Dänemark niederzulassen wünschten.

Abschließend schlägt die dänische Regierung folgende Antwort auf die Vorlagefrage vor:

„Innerstaatliche Vorschriften, die einen Rechtsanwalt verpflichten, nur eine einzige Kanzlei zu unterhalten, verstoßen dann nicht gegen Artikel 52 EWG-Vertrag, wenn sie als Verbot ausgelegt werden, im Niederlassungsstaat mehrere Kanzleien zu haben. Derartige innerstaatliche Vorschriften können dagegen einen Rechtsanwalt nicht hindern, in mehreren Niederlassungsstaaten eine Kanzlei zu unterhalten, wenn diese Staaten Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind."

6. Nach Ansicht der *niederländischen Regierung* dürfen unter Berücksichtigung der genannten Urteile Reyners und van Binsbergen auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs keine Bedingungen hinsichtlich der Staatsangehörigkeit und des Aufenthaltsorts gestellt werden, auch wenn Richtlinien nach den Artikeln 54 und 57 EWG-Vertrag fehlten, Im vorliegenden Fall handele es sich um eine Bedingung hinsichtlich des Aufenthaltsorts, die eine von Artikel 52 EWG-Vertrag verbotene faktische Diskriminierung mit sich bringe.

Nach der Auslegung des Artikels 83 des Dekrets Nr. 72-468 durch den Conseil de l'Ordre des avocats könne ein Rechtsanwalt nicht zugleich in seinem Heimatstaat und in einem anderen Mitgliedstaat zur Rechtsanwaltschaft zugelassen sein. Solch eine Beschränkung, die außerdem dazu führe, den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und seine Ausübung nur den Ausländern zu verwehren, sei mit der Niederlassungsfreiheit unvereinbar, da sie Artikel 52 EWG-Vertrag jede Wirkung nehme.

Die niederländische Regierung untersucht anschließend die in den Niederlanden geltenden Rechtsvorschriften. Nach der Advocatenwet (niederländische Rechtsanwaltsordnung) könne ein Rechtsanwalt nur bei einem einzigen Gericht zugelassen sein und müsse seine Kanzlei in dem Bezirk ebendieses Gerichts haben. Die Vorschriften beträfen jedoch nur die Zulassung und die Errichtung einer Kanzlei in den Niederlanden und würden nicht dahin ausgelegt, daß ein ausländischer Rechtsanwalt, der im übrigen den Zulassungsvoraussetzungen genüge, nicht zugelassen werde, weil er bereits im Ausland bei einem Gericht zugelassen sei.

7. Die *Kommission* bemerkt einleitend, das durch Artikel 52 EWG-Vertrag gewährleistete Recht der Niederlassung beruhe auf dem Grundsatz der Inländerbehandlung, nach dem ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats berechtigt sei, sich in einem anderen Mitgliedstaat unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inländer niederzulassen, um einer unabhängigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Niederlassung im gemeinschaftsrechtlichen Sinne entspreche der Errichtung eines vom Gründer oder Erwerber zumindest auf längere Dauer angelegten festen beruflichen Mittelpunkts.

Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Niederlassungsfreiheit lasse folgende Grundsätze erkennen:

a) Die Niederlassungsfreiheit sei ein Grundrecht, das unabhängig vom Er-

laß von Richtlinien nach Artikel 57 EWG-Vertrag bestehe. Die fraglichen Richtlinien hätten lediglich die Bedeutung, die tatsächliche Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit in einem bestimmten Tätigkeitsbereich zu fördern.

b) Jede die Ausübung der Niederlassungsfreiheit beschränkende innerstaatliche Vorschrift sei entsprechend den Zielen des Gemeinschaftsrechts auszulegen und anzuwenden. Somit könne Artikel 52 EWG-Vertrag dazu führen, daß eine innerstaatliche Vorschrift gegenüber einem Bürger der Gemeinschaft unwirksam sei.

c) Eine mittelbare Beschränkung der Niederlassungsfreiheit könne ebenso wie eine unmittelbare mit Artikel 52 EWG-Vertrag unvereinbar sein.

Die Kommission untersucht anschließend die Argumente des Conseil de l'Ordre des avocats.

Erstens könne Artikel 83 des Dekrets Nr. 72-468 nicht als Regelung über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf ausgelegt werden. Im übrigen könne der Begriff der Kanzlei im Sinne einer innerstaatlichen Rechtsvorschrift zulässigerweise nur auf Sachverhalte innerhalb des räumlichen Geltungsbereichs der streitigen Vorschrift Anwendung finden; eine über diesen Bereich hinausgehende Tragweite der Vorschrift sei ausgeschlossen. Dies bedeute, daß man einem Rechtsanwalt überhaupt erst dann, wenn er einmal bei einem Gericht im französischen Hoheitsgebiet zugelassen sei, gegebenenfalls die Errichtung einer weiteren Kanzlei im selben Hoheitsgebiet untersagen könne.

Zweitens sei das Argument zurückzuweisen, zwischen den Rechtsanwaltskammern Paris und Düsseldorf bestehe keine Gegenseitigkeit bei der Zulassung. Artikel 52 EWG-Vertrag stelle, um voll wirksam zu sein, keine derartige Voraussetzung auf.

Drittens gebe es keinen Widerspruch zwischen Standesregeln, da nicht ersichtlich sei, daß Herr Klopp aufgrund seiner Zugehörigkeit zu einer deutschen Rechtsanwaltskammer in Frankreich in Situationen geraten könnte, in denen er die französischen Standesregeln nicht einhalten könnte. Im übrigen sei allgemein bekannt, daß mehrere Mitglieder der Pariser Rechtsanwaltskammer gleichzeitig ausländischen Rechtsanwaltskammern angehörten.

Die Kommission bestreitet viertens das Vorbringen, wonach sich aus dem Gemeinschaftsrecht kein subjektives Recht eines in einem anderen Mitgliedstaat zur Rechtsanwaltschaft zugelassenen Rechtsanwalts auf Niederlassung in einem Mitgliedstaat herleiten lasse. Aufgrund der Tragweite von Artikel 52 und des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit seien im Gegenteil sämtliche Beschränkungen des Zugangs zu selbständigen Erwerbstätigkeiten oder ihrer Ausübung aufzuheben, die — auch wenn sie anscheinend unabhängig von der Staatsangehörigkeit gälten — ausschließlich oder hauptsächlich den Zugang von Ausländern zu diesen Tätigkeiten oder deren Ausübung durch Ausländer behinderten. Die Regelung hinsichtlich der Kanzlei, wie sie vom Conseil de l'Ordre ausgelegt und angewendet werde, stelle eine solche Beschränkung dar, da sie in Wirklichkeit nur die ausländischen Rechtsanwälte treffe: Sie verwehre ihnen den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf, während sie auf französische Rechtsanwälte nur angewendet werde, wenn diese bereits im französischen Hoheitsgebiet niedergelassen seien.

Demzufolge bewirke die streitige Regelung in der Praxis, daß sich nur junge Rechtsanwälte, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats seien und die in Frankreich die für den Zugang

zum Beruf erforderlichen Studien beendet hätten, in Frankreich niederlassen könnten. Eine solche Praxis beschränke die freie Niederlassung auf Ausnahmefälle und nehme Artikel 52 EWG-Vertrag entgegen seiner praktischen Wirksamkeit einen Großteil seines Sinns.

Interessant sei schließlich der Hinweis auf die Arbeiten des Beratenden Ausschusses der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts, und zwar auf seinen Entwurf einer Richtlinie (Athinai 5/82), in dem die „Zweitkanzlei" vorgesehen sei. Nach diesem Entwurf sei der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Rechtsanwalt „von der Einhaltung derjenigen Vorschriften dieses Mitgliedstaats befreit, nach denen es ihm untersagt ist, eine Kanzlei in dem Zulassungsmitgliedstaat oder in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er ebenfalls als Rechtsanwalt niedergelassen ist, beizubehalten". Die Ergebnisse dieser Arbeiten zeigten eindeutig, daß nach Ansicht der europäischen Anwaltschaften die Unterhaltung mehrerer Kanzleien innerhalb der Gemeinschaft einer reibungslos funktionierenden Rechtspflege nicht zuwiderlaufe.

Abschließend schlägt die Kommission vor, auf die vorgelegte Frage wie folgt zu antworten:

„Wenn von einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der bereits in einem Mitgliedstaat als Rechtsanwalt zugelassen und niedergelassen ist und der die Zulassung und Niederlassung als Rechtsanwalt in einem anderen Mitgliedstaat anstrebt, verlangt wird, daß er nur eine einzige Kanzlei unterhält, obwohl er sämtliche Voraussetzungen erfüllt, die von Inländern für den Zugang zu diesem Beruf gefordert werden, so stellt dieses Erfordernis auch in Ermangelung von Richtlinien nach Artikel 57 eine Beschränkung dar, die mit der durch Artikel 52 EWG-Vertrag gewährleisteten Niederlassungsfreiheit unvereinbar ist."

III — Antworten auf die Fragen des Gerichtshofes

1. Der *Ordre des avocats au barreau de Paris* wurde ersucht, auf folgende Fragen zu antworten:

„Auf welcher Auslegung der nationalen Vorschriften beruht die Praxis des Ordre des avocats, wonach den französischen Rechtsanwälten aufgrund einer seit langem bestehenden Übung der Rechtsanwaltskammer Paris gestattet wird, ihre Aufnahme in ausländische Rechtsanwaltskammern zu beantragen, während einem ausländischen Rechtsanwalt wie Herrn Klopp seine Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer Paris wegen seiner Zugehörigkeit zu einer ausländischen Rechtsanwaltskammer verwehrt wird?

Wie viele Rechtsanwälte der Rechtsanwaltskammer Paris waren zum Zeitpunkt der streitigen Entscheidung zugleich Mitglieder einer ausländischen Rechtsanwaltskammer?"

Der Antwort des Ordre des avocats zufolge läßt die Satzung der Rechtsanwaltskammer Paris eine Doppelmitgliedschaft nicht zu, sondern erleichtert lediglich die Zusammenarbeit zwischen Rechtsanwälten, die dieser Kammer angehörten, und Rechtsanwälten, die Mitglieder einer ausländischen Rechtsanwaltskammer seien. Nach dieser Satzung könne der in Paris zugelassene Rechtsanwalt nach der vorherigen Zustimmung des Kammerpräsidenten im Ausland eine Zweigstelle einrichten oder eine Vereinbarung über eine ständige berufliche Zusammenarbeit treffen. Diese Möglichkeiten schlössen jedoch jegliche Art der Mitgliedschaft auf. Es handele sich nur um Modalitäten der Zusammenarbeit,

die nicht zur gleichzeitigen Mitgliedschaft in zwei verschiedenen Rechtsanwaltskammern führten.

Der Ordre des avocats fügt hinzu, daß die in Einzelfällen möglicherweise vorkommende doppelte Mitgliedschaft den geltenden Rechtsvorschriften widerspreche.

2. *Alle Beteiligten*, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, sind um eine Antwort auf folgende Fragen ersucht worden:

„Welche Rechtsvorschriften und Standesregeln gelten, wenn ein Rechtsanwalt gleichzeitig in zwei Mitgliedstaaten oder in einem Mitgliedstaat und einem Drittland als Rechtsanwalt zugelassen ist, für die in den beiden Staaten gleichzeitig ausgeübte Berufstätigkeit, insbesondere wenn ihre Wirkungen über die nationalen Grenzen hinausreichen, und zwar unter anderem in bezug auf die berufliche Haftung, die Vergütung, die gemeinschaftliche Berufsausübung mit einem anderen Rechtsanwalt oder das Recht, dessen Arbeitgeber oder Angestellter zu sein?

Welche Folgen haben die in einem Staat getroffenen disziplinarrechtlichen Maßnahmen, einschließlich des Berufsverbots, für die Berufsausübung in einem anderen Staat, wo der Betroffene ebenfalls als Rechtsanwalt zugelassen ist?"

a) Der *Ordre des avocats au barreau de Paris* erklärt in seiner Antwort auf diese Fragen, daß nach dem gegenwärtigen französischen Recht die Niederlassung an zwei Orten unzulässig sei, so daß sich die Frage nicht stelle. Der Ordre des avocats könne daher zu diesem Punkt nur hypothetisch Stellung nehmen.

Wie es scheine, liege die Lösung entweder in der Heranziehung der klassischen Methode der Anwendung zweiseitiger Kollisionsnormen oder in der Anwendung einseitiger Kollisionsnormen, wonach auf das innerstaatliche Recht zurückzugreifen sei, wenn es um zwingende Rechtsvorschriften des ordre public gehe. Die Rechtsvorschriften über die Rechtsstellung des Rechtsanwalts und zur Regelung der Berufsvoraussetzungen seien im wesentlichen Bestimmungen des ordre public, die keine Ausnahme zuließen.

Der zweite Teil der Frage sei in dem angenommenen Fall dahin zu beantworten, daß das Disziplinarrecht von dem Grundsatz der Eigenständigkeit beherrscht werde. Der Vorstand des Ordre des avocats werde von Amts wegen tätig, wenn er von einer Löschung in der Anwaltsliste jenseits der Grenzen erfahre. Keine Probleme ergäben sich, wenn hier und dort die gleichen Verstöße zu den gleichen Strafen führten. Werde dagegen der Begriff der Verfehlung nicht in gleicher Weise aufgefaßt, bleibe die Frage offen.

b) Nach Ansicht der *französischen Regierung* gibt es keine Rechtsvorschrift, die einem in Frankreich zugelassenen Rechtsanwalt verbiete, gleichzeitig der Rechtsanwaltskammer eines anderen Staates anzugehören, falls die Bedingungen für die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs, die im betreffenden Ausland gälten, den Standesregeln in Frankreich nicht widersprächen. Infolgedessen könne der in Frankreich zugelassene Rechtsanwalt bei der Ausübung seines Berufs im Ausland nicht gegen die Standesregeln verstoßen, die für ihn bei der Ausübung seiner Tätigkeit in Frankreich gälten.

Verstoße andererseits ein in Frankreich zugelassener Rechtsanwalt gegen die Gewissenhaftigkeit, die Ehre oder den Anstand — auch wenn es dabei um außerberufliche Handlungen im Ausland gehe —, und werde deswegen von einem aus-

ländischen Gericht eine Disziplinarstrafe gegen ihn verhängt, so könne dies auch in Frankreich zu einer Disziplinarstrafe führen.

c) Aus der Antwort der *britischen Regierung* ergibt sich, daß die Situation in England, Wales, Schottland und Nordirland unterschiedlich ist und außerdem davon abhängt, ob es sich um „barristers" (oder „advocates") oder „solicitors" handelt. Die gemeinsamen Grundsätze ließen sich wie folgt zusammenfassen:

Das britische Recht verbiete einem im Vereinigten Königreich niedergelassenen Rechtsanwalt nicht, ebenfalls in einem anderen Staat eine Kanzlei einzurichten und zu diesem Zweck eine Berufsgemeinschaft mit ausländischen Juristen einzugehen. Er müsse jedoch die im Vereinigten Königreich geltenden Standesregeln einhalten, auch wenn er seinen Beruf im Ausland ausübe. Infolgedessen sei er sowohl den Standesregeln seiner eigenen Berufsorganisation als auch denen des Aufnahmestaats unterworfen. Hinsichtlich der Vergütung seien die Bestimmungen anzuwenden, die die betreffende Tätigkeit regelten.

Die in einem anderen Staat wegen standeswidrigen Verhaltens verhängten Disziplinarmaßnahmen hätten nicht ohne weiteres Folgen im Vereinigten Königreich Sie könnten jedoch Anlaß zur Einleitung eines eigenständigen Disziplinarverfahrens nach den britischen Rechtsvorschriften geben.

d) Nach den Ausführungen der *dänischen Regierung* müssen die Rechtsanwälte, die im Ausland und zugleich in Dänemark niedergelassen seien, denselben Erfordernissen der Gewissenhaftigkeit und der Korrektheit genügen, wie sie für die anderen dänischen Rechtsanwälte gälten. Es sei jedoch nicht auszuschließen, daß bei einem Verfahren gegen einen solchen Rechtsanwalt wegen eines Verstoßes gegen weniger bedeutsame Vorschriften die Rechtsanwaltskammer dem Umstand Bedeutung beimessen könne, daß der Betroffene in einem anderen Niederlassungsstaat an andere Regeln gewöhnt sei. Die Rechtsanwaltskammer könne ebenfalls die Vergütung berücksichtigen, die im anderen Niederlassungsstaat gewöhnlich verlangt werde.

Andererseits könnten in einem anderen Mitgliedstaat verhängte Disziplinarmaßnahmen das Recht eines in Dänemark zugelassenen Rechtsanwalts in Frage stellen, weiterhin in Dänemark als Rechtsanwalt tätig zu sein.

e) Nach Ansicht der *Kommission* ist in den Fällen, in denen ein Rechtsanwalt zugleich einer Rechtsanwaltskammer in einem Mitgliedstaat und einer Kammer in einem weiteren Mitglied- oder Drittstaat angehöre, davon auszugehen, daß er jeweils den Rechtsvorschriften und Standesregeln unterliege, die in dem Hoheitsgebiet des Staates, wo er seine Tätigkeiten ausübe, in Kraft seien. Die Kommission fügt hinzu, bisher sei ihr kein Fall einer Kollision von Standesregeln zweier Niederlassungsstaaten bekannt geworden.

3. Die *Kommission* ist außerdem ersucht worden, den Stand der Arbeiten der Gemeinschaft über die Richtlinie zum Niederlassungsrecht der Rechtsanwälte mitzuteilen.

Die Kommission hat erklärt, sie habe noch keinen Entwurf einer Richtlinie über das Niederlassungsrecht der Rechtsanwälte ausgearbeitet. Vorbereitende Arbeiten seien jedoch vom Beratenden Ausschuß der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaften (CCBE) mit dem Ziel durchgeführt worden, zu prüfen, wodurch das Niederlassungsrecht der Rechtsanwälte erleichtert werden

könne, solange eine Harmonisierung der juristischen Ausbildung und eine gegenseitige Anerkennung der Diplome fehlten. Die Arbeiten der CCBE seien in Form eines Vorentwurfs einer Richtlinie abgeschlossen worden (Athen 5/82), der Gegenstand eines Meinungsaustauschs zwischen der Kommission und der CCBE gewesen sei.

IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 27. März 1984 haben Herr Onno Klopp, vertreten durch Rechtsanwalt B. Odent, der Ordre des avocats au barreau de Paris, vertreten durch Rechtsanwalt J. G. Nicolas, die französische Regierung, vertreten durch Herrn G. Guillaume sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Herrn J. Delmoly mündliche Ausführungen gemacht und Fragen des Gerichtshofes beantwortet.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 10. Mai 1984 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die französische Cour de cassation hat mit Urteil vom 3. Mai 1983, beim Gerichtshof eingegangen am 6. Juni 1983, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag eine Frage nach der Auslegung der Artikel 52 ff. EWG-Vertrag im Hinblick auf den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit zwischen dem Ordre des avocats au barreau de Paris und dem deutschen Rechtsanwalt Klopp, Mitglied der Rechtsanwaltskammer Düsseldorf. Letzterer hatte seine Zulassung zur Verteidigung als Rechtsanwalt und seine Aufnahme in die Liste der auszubildenden Rechtsanwälte bei der Rechtsanwaltskammer Paris beantragt; dabei hatte er erklärt, er wolle Rechtsanwalt in Düsseldorf bleiben und dort einen Wohnsitz und eine Kanzlei beibehalten.

3 Mit Beschluß vom 17. März 1981 lehnte der Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de Paris diesen Antrag mit der Begründung ab, Herr Klopp erfülle zwar sämtliche sonstigen Voraussetzungen für die Zulassung als Rechtsanwalt, insbesondere hinsichtlich der persönlichen Eignung und der erforderlichen Diplome, genüge jedoch nicht den Vorschriften von Artikel 83 des Dekrets Nr. 72-468 (Journal officiel de la République française vom 11. 6. 1972) und von Artikel 1 der Satzung der Rechtsanwaltskammer Paris, wonach ein Rechtsanwalt nur eine einzige Kanzlei haben könne, und zwar im Bezirk des Tribunal de grande instance, bei dem er zugelassen sei.

4 Nach Artikel 83 des genannten Dekrets muß „der Rechtsanwalt seine Kanzlei innerhalb des Bezirks des Tribunal de grande instance, bei dem er zugelassen ist, einrichten". Artikel 1 der Satzung der Rechtsanwaltskammer Paris bestimmt, daß „der Rechtsanwalt bei der Cour de Paris ... seinen Beruf tatsächlich ausüben [muß]", daß er, „um dies zu gewährleisten, ... in die Liste der zugelassenen oder in die der auszubildenden Rechtsanwälte eingetragen sein und seine Kanzlei in Paris oder den Departements Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis oder Val-de-Marne haben [muß]" und daß er „neben seiner Hauptkanzlei innerhalb derselben Gebietsgrenzen eine Zweigstelle einrichten [kann]".

5 Die Cour d'appel Paris hob den genannten Beschluß des Conseil de l'Ordre mit Urteil vom 24. März 1982 auf; dagegen legte der Ordre des avocats au barreau de Paris Kassationsbeschwerde bei der Cour de cassation ein. Da diese der Auffassung war, daß sich in dem Rechtsstreit eine gemeinschaftsrechtliche Frage stellt, hat sie das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag um Entscheidung über folgende Frage ersucht:

„Sind, solange der Rat der Europäischen Gemeinschaften keine Richtlinien zur Koordinierung der Rechtsvorschriften betreffend den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und die Ausübung dieses Berufs erlassen hat, die Artikel 52 ff. des Vertrages von Rom in dem Sinne auszulegen, daß es eine mit der — durch Artikel 52 des Vertrages von Rom gewährleisteten — Niederlassungsfreiheit unvereinbare Beschränkung darstellt, wenn von einem Rechtsanwalt, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und seinen Beruf gleichzeitig in einem anderen Mitgliedstaat ausüben will, nach den Rechtsvorschriften des Niederlassungsstaats zur Gewährleistung einer funktionierenden Rechtspflege und der Einhaltung der Standesregeln in diesem Staat verlangt wird, nur eine einzige Kanzlei zu unterhalten?"

6 Diese Frage zielt im wesentlichen darauf ab, ob es in Ermangelung einer Richtlinie zur Koordinierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und die Ausübung dieses Berufs nach Artikel 52 ff. EWG-Vertrag den zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats verwehrt ist, nach dessen nationalen Rechtsvorschriften und den in ihm geltenden Standesregeln einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats das Recht auf Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und auf Ausübung dieses Berufs nur deswegen zu versagen, weil er gleichzeitig eine Rechtsanwaltskanzlei in einem anderen Mitgliedstaat unterhält.

7 Nach Ansicht des Ordre des avocats au barreau de Paris wirkt Artikel 52 EWG-Vertrag nur teilweise unmittelbar, und zwar insoweit, als er den Grundsatz der Gleichbehandlung aufstellt; dagegen greife er nicht notwendig in anderen Fällen ein. In Ermangelung von Richtlinien sei daher die praktische Ausgestaltung der Ausübung des Niederlassungsrechts Sache des innerstaatlichen Rechts, soweit dieses nicht diskriminiere, ein offenkundig unverhältnismäßiges Hindernis darstelle oder mit dem Allgemeininteresse objektiv nicht im Einklang stehe.

8 Nach Artikel 52 Absatz 1 EWG-Vertrag sind die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufzuheben.

9 Zur schrittweisen Verwirklichung dieses Ziels verabschiedete der Rat am 18. Dezember 1961 nach Artikel 54 EWG-Vertrag das Allgemeine Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (ABl. 1962, S. 36). Nach Artikel 54 Absatz 2 EWG-Vertrag entscheidet der Rat zur Durchführung dieses Programms über Richtlinien zur Durchführung der Niederlassungsfreiheit für die einzelnen Tätigkeiten. Außerdem hat der Rat nach Artikel 57 Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise sowie zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erlassen. Zwar besteht für den Rechtsanwaltsberuf in bezug auf den freien Dienstleistungsverkehr bereits eine Regelung in der die Richtlinie 77/249 des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte (ABl. L 78, S. 17), doch ist auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts für Rechtsanwälte noch keine Richtlinie nach den Artikeln 54 und 57 EWG-Vertrag erlassen worden.

10 Wie der Gerichtshof insbesondere in dem Urteil vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74 (Reyners, Slg. 1974, 631) jedoch bereits entschieden hat, erlegt Artikel 52, soweit er das Ende der Übergangszeit als Zeitpunkt für die Herstellung der Niederlassungsfreiheit bestimmt, eine Verpflichtung auf, deren Ergebnis klar umrissen ist und deren Erfüllung durch die Verwirklichung programmatisch festgelegter, abgestufter Maßnahmen zwar erleichtert, nicht

aber bedingt werden sollte. Infolgedessen läßt sich gegen die unmittelbare Geltung dieser Verpflichtung nicht die Tatsache anführen, daß der Rat nicht alle in den Artikeln 54 und 57 vorgesehenen Richtlinien erlassen hat.

11 Daher ist zu untersuchen, welche Tragweite Artikel 52 EWG-Vertrag als unmittelbar geltender Norm des Gemeinschaftsrechts zukommt, wenn sich ein Rechtsanwalt, der bereits in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und seine dort bestehende Kanzlei beibehalten will, in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen will.

12 Der Ordre des avocats und die französische Regierung machen geltend, Artikel 52 EWG-Vertrag verweise für den Zugang zum Niederlassungsrecht und für die Ausübung dieses Rechts auf die Bestimmungen des Mitgliedstaats der Niederlassung. Sowohl der zitierte Artikel 83 des Dekrets Nr. 72-468 als auch der oben genannte Artikel 1 der Satzung der Rechtsanwaltskammer Paris gälten ohne Unterschied für französische Staatsangehörige wie für Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten. Nach diesen Vorschriften dürfe ein Rechtsanwalt nur eine Kanzlei haben.

13 Hiergegen wendet der Kläger zunächst ein, die französischen Rechtsvorschriften seien, so wie sie angewandt würden, diskriminierend und verstießen somit gegen Artikel 52 EWG-Vertrag, denn der Ordre des avocats habe es gebilligt oder geduldet, daß einige seiner Mitglieder in anderen Staaten eine Zweitkanzlei unterhielten, während er dem Kläger nicht gestattet habe, sich in Paris niederzulassen, solange er seinen Wohnsitz und seine Kanzlei in Düsseldorf beibehalte.

14 Im Rahmen der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Gerichtshof und den einzelstaatlichen Gerichten nach Artikel 177 EWG-Vertrag ist es jedoch Aufgabe der letzteren festzustellen, ob die praktische Anwendung der streitigen Vorschriften tatsächlich diskriminierend ist. Bei der Beantwortung der Frage des nationalen Gerichts ist daher der Einwand einer möglicherweise diskriminierenden Anwendung des betreffenden innerstaatlichen Rechts außer acht zu lassen.

15 Ferner sind der Kläger, die britische Regierung, die dänische Regierung und die Kommission der Auffassung, die Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats der Niederlassung seien zwar auf den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und

die Ausübung dieses Berufs in diesem Mitgliedstaat anwendbar, könnten aber einem Rechtsanwalt, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats sei, nicht verbieten, seine dort bestehende Kanzlei beizubehalten.

16 Der Ordre des avocats und die französische Regierung wenden dagegen ein, Artikel 52 EWG-Vertrag verlange die vollständige Anwendung des Rechts des Mitgliedstaats der Niederlassung. Der Grundsatz, daß ein Rechtsanwalt nur eine einzige Kanzlei haben dürfe, beruhe auf der Notwendigkeit einer tatsächlichen Berufsausübung bei einem Gericht, womit sichergestellt werden solle, daß der Rechtsanwalt diesem Gericht und seinen Mandanten zur Verfügung steht. Es handele sich daher um einen Grundsatz der Organisation der Rechtspflege und des Standesrechts, der als objektiv notwendig und im Allgemeininteresse liegend zu beachten sei.

17 Nach Artikel 52 Absatz 2 umfaßt die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten „nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen". Wie sich aus dieser Vorschrift und ihrem Zusammenhang ergibt, steht es jedem Mitgliedstaat in Ermangelung besonderer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften in diesem Bereich frei, die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs für sein Hoheitsgebiet zu regeln.

18 Dieser Grundsatz bedeutet jedoch nicht, daß einem Rechtsanwalt durch die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats vorgeschrieben werden kann, im gesamten Gebiet der Gemeinschaft nur eine einzige Kanzlei zu unterhalten. Eine solche einschränkende Auslegung hätte nämlich zur Folge, daß ein Rechtsanwalt, der sich einmal in einem bestimmten Mitgliedstaat niedergelassen hat, die Freiheitsrechte des Vertrages zur Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat nur noch in Anspruch nehmen könnte, wenn er seine bereits bestehende Niederlassung aufgeben würde.

19 Daß sich die Niederlassungsfreiheit nicht auf das Recht beschränkt, nur eine Niederlassung innerhalb der Gemeinschaft zu gründen, wird durch den Wortlaut des Artikels 52 EWG-Vertrag selbst bestätigt. Nach dieser Vorschrift gilt die schrittweise Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit auch für die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines Mitgliedstaats, die im

Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ansässig sind. Die Vorschrift muß als besonderer Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes verstanden werden, der auch für die freien Berufe gilt, wonach das Niederlassungsrecht auch die Möglichkeit umfaßt, unter Beachtung der jeweiligen Berufsregelungen im Gebiet der Gemeinschaft mehr als eine Stätte für die Ausübung einer Tätigkeit einzurichten und beizubehalten.

20 Angesichts der Besonderheiten des Rechtsanwaltsberufs ist jedoch dem Aufnahmemitgliedstaat das Recht zuzubilligen, den in seinem Hoheitsgebiet zugelassenen Rechtsanwälten im Interesse einer geordneten Rechtspflege vorzuschreiben, ihre Tätigkeit so auszuüben, daß sie ausreichenden Kontakt zu ihren Mandanten und zu den Gerichten unterhalten und daß sie die Standesregeln beachten. Das darf jedoch nicht dazu führen, daß die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten an der tatsächlichen Ausübung ihres durch den Vertrag gewährleisteten Niederlassungsrechts gehindert werden.

21 Hierzu ist festzustellen, daß der heutige Stand des Verkehrs- und Fernmeldewesens es durchaus ermöglicht, den Kontakt zu den Gerichten und den Mandanten in geeigneter Weise sicherzustellen. Auch steht eine Zweitkanzlei in einem anderen Mitgliedstaat nicht der Anwendung der Standesregeln im Aufnahmemitgliedstaat entgegen.

22 Auf die vorgelegte Frage ist somit zu antworten, daß es auch in Ermangelung einer Richtlinie zur Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und die Ausübung dieses Berufs nach Artikel 52 ff. EWG-Vertrag den zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats verwehrt ist, nach dessen nationalen Rechtsvorschriften und den in ihm geltenden Standesregeln einem Staatsangehörigen aus einem anderen Mitgliedstaat das Recht auf Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und auf Ausübung dieses Berufs nur deswegen zu versagen, weil der Betroffene gleichzeitig eine Rechtsanwaltskanzlei in einem anderen Mitgliedstaat unterhält.

Kosten

23 Die Auslagen der französischen, der britischen, der dänischen und der niederländischen Regierung sowie 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 nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der französischen Cour de cassation mit Urteil vom 3. Mai 1983 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Auch in Ermangelung einer Richtlinie zur Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und die Ausübung dieses Berufs ist es nach Artikel 52 ff. EWG-Vertrag den zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats verwehrt, nach dessen nationalen Rechtsvorschriften und den in ihm geltenden Standesregeln einem Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats das Recht auf Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und auf Ausübung dieses Berufs nur deswegen zu versagen, weil der Betroffene gleichzeitig eine Rechtsanwaltskanzlei in einem anderen Mitgliedstaat unterhält.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

H. A. Rühl

Hauptverwaltungsrat

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart