SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 18. November 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Cour d'appel Colmar hat Ihnen zwei Fragen — die eine zum freien Dienstleistungsverkehr, die andere zum Niederlassungsrecht der Rechtsanwälte — im Rahmen eines Rechtsstreits zur Vorabentscheidung vorgelegt, dem folgender wesentlicher Sachverhalt zugrunde liegt.

2. Der Kläger, Herr Claude Gullung, der die französische und die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, war von September 1947 bis März 1966 im Departement Bas-Rhin als Notar tätig; im März 1966 gab er seine Tätigkeit auf, nachdem gegen ihn Disziplinarverfahren durchgeführt und disziplinarische Sanktionen verhängt worden waren.

3. Der Kläger betrieb zunächst seine Aufnahme in das Verzeichnis der Rechtsberater, die ihm das Tribunal Marseille und danach die Cour d'appel Aix-en-Provence mit Urteil vom 27. November 1978 mit der Begründung verweigerten, er erfülle nicht die geltenden Zuverlässigkeitsvoraussetzungen, wie sie auch für einen Rechtsanwalt verlangt werden. Der Kläger beantragte sodann seine Zulassung zur Rechtsanwaltschaft von Mülhausen. Der örtliche Conseil de l'ordre lehnte diesen Antrag mit Beschluß vom 19. Juni 1979 ab, den die Cour d'appel Colmar durch Urteil vom 19. November 1979 mit einer Begründung bestätigte, die sich auf die Zuverlässigkeit des Klägers bezog. Das Rechtsmittel gegen dieses Urteil wurde von der Cour de cassation am 7. Februar 1980 zurückgewiesen.

4. Parallel zu seinen erfolglosen Anträgen in Frankreich wurde der Kläger, nachdem ihm die Zulassung als Rechtsanwalt in Freiburg versagt worden war, am 22. August 1979 in Offenburg als Rechtsanwalt zugelassen. Er eröffnete sodann, um einen Ausdruck des vorlegenden Gerichts zu verwenden, ein Büro als „jurisconsulte" in Mülhausen; in diesem Zusammenhang verwendet er Briefpapier mit einem Briefkopf, der die Bezeichnung „Cabinet d'avocat et de conseil" enthält.

5. Der Conseil de l'ordre de Mulhouse faßte daraufhin einen Beschluß, durch den den Rechtsanwälten seines Bezirks untersagt wurde, einem Anwalt, namentlich Herrn Gullung, der nicht die geltenden Zuverlässigkeitsvoraussetzungen erfüllt, Beistand in der in der Richtlinie des Rates vom 22. März 1977 [1] und im französischen Dekret vom 22. März 1979 [2] zur Umsetzung dieser Richtlinie vorgesehenen Art und Weise zu leisten. Die vom Kläger gegen diesen Beschluß erhobene Klage wurde von der Cour d'appel Colmar durch Urteil vom 17. Mai 1982 abgewiesen. 1985 trat der Kläger als Prozeßbevollmächtigter eines Verfahrensbeteiligten vor der Anklagekammer der Cour d'appel Colmar auf, wobei er im Einvernehmen mit einem bei diesem Gericht zugelassenen Rechtsanwalt handelte. Der Conseil de l'ordre de Colmar und der Conseil de l'ordre de Saverne, die Beklagten des Ausgangsverfahrens, faßten daraufhin je einen dem Beschluß des Mülhausener Conseil de l'ordre entsprechenden Beschluß. Der Kläger ficht diese beiden Beschlüsse vor der Cour d'appel Colmar an, die Ihnen die beiden folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt hat.

6. Die erste Frage geht dahin, ob, wer die Staatsangehörigkeit zweier Mitgliedstaaten besitzt und in einem von ihnen als Rechts-

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. L 78 vom 26. 3. 1977, S. 17.
2 — JORF vom 23. 3. 1979, S. 659.

anwalt zugelassen ist, unter Berufung auf die Richtlinie 77/249 des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte solche Dienstleistungen im Hoheitsgebiet des anderen Mitgliedstaats frei erbringen kann, in dem ihm die Zulassung als Rechtsanwalt von einem Gericht dieses Staates wegen mangelnder Würde, Ehrenhaftigkeit und Lauterkeit verweigert worden ist. Allgemein fragt das Gericht, ob diese Richtlinie nicht durch die innerstaatliche öffentliche Ordnung begrenzt wird. Die zweite Frage geht dahin, ob die Niederlassung eines Rechtsanwalts, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft besitzt, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach Artikel 52 EWG-Vertrag seine Zulassung zur Rechtsanwaltschaft im Aufnahmestaat voraussetzt, sofern eine solche Zulassung nach dem Recht dieses Staates vorgeschrieben ist. Für den Fall der Verneinung dieser Frage wird gefragt, ob sich ein Rechtsanwalt, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft besitzt und sich in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen hat, ohne dort zur Rechtsanwaltschaft zugelassen zu sein, auf diese Richtlinie berufen kann.

7. Versuchen wir vor einer Prüfung dieser Fragen, die eventuelle Auswirkung der doppelten Staatsangehörigkeit des Klägers zu bestimmen. In Ihren Urteilen Knoors [3] und Auer I [4] haben Sie anerkannt, daß sich die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten nach dem allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskriminierung nach Artikel 7 EWG-Vertrag auf Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit berufen können, und zwar auch gegenüber dem Staat, dessen Angehörige sie sind.

8. Dieser Grundsatz muß notwendigerweise für eine Person, die die Staatsangehörigkeit zweier Mitgliedstaaten besitzt, gegenüber jedem der betroffenen Staaten gelten. Voraussetzung ist jedoch, daß der in Rede stehende Sachverhalt nicht rein interner Natur ist [5]. Wenn sich, wie im vorliegenden Fall, die betroffene Person gegenüber einem Mitgliedstaat auf die Folgen der Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat beruft, liegt die Anknüpfung an die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts auf der Hand.

9. Demnach können einem Gemeinschaftsangehörigen die im Vertrag oder im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht ausgestalteten Freiheiten nicht mit der Begründung vorenthalten werden, er sei Staatsangehöriger des Staates, gegenüber dem er sich auf diese Vorschriften berufen will, sofern der betreffende Sachverhalt den erforderlichen „Außenbezug" aufweist.

I — Die Dienstleistung

10. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen geht die erste Frage also dahin, ob eine solche Person sich in einem Mitgliedstaat auf die Richtlinie 77/249/EWG berufen kann, in dem ihr die Zulassung als Rechtsanwalt von einem Gericht wegen mangelnder Zuverlässigkeit verweigert worden ist.

11. Zunächst ist ein Hinweis auf Ihre Rechtsprechung zu den Voraussetzungen angebracht, die nach den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Dienstleistungsbereich gelten. Aus Ihren Urteilen Webb [6] und Kommission/Bundesrepublik Deutschland [7] geht hervor, daß nicht

„jede für die Staatsangehörigen [des Aufnahmestaats] geltende nationale Regelung, die ... eine Dauertätigkeit von in diesem Staat ansässigen Unternehmen zum Gegenstand hat, in vollem Umfang ... auf zeitlich begrenzte Tätigkeiten angewandt werden

3 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 115/78, Slg. 1979, 399.

4 — Urteil vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 136/78, Slg. 1979, 437, Randnrn. 28 und 29.

5 — Siehe für eine Anwendung dieses Grundsatzes in jüngerer Zeit das Urteil vom 23. Januar 1986 in der Rechtssache 298/84, Iorio, Slg. 1986, 247, Randnr. 14.

6 — Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80, Slg. 1981, 3305.

7 — Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 205/84, Slg. 1986, 3755, Randnr. 26.

[kann], die von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen ausgeübt werden".

Nach diesen Urteilen darf im übrigen der freie Dienstleistungsverkehr

„nur durch Regelungen beschränkt werden, die *durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt* sind und die *für alle* im Hoheitsgebiet des genannten Staats [des Aufnahmestaats] tätigen *Personen ... gelten*[8]".

Dazu heißt es weiter im Urteil Kommission/Bundesrepublik Deutschland:

„Diese Anforderungen müssen ... *sachlich geboten* sein, um die Einhaltung der Berufsregelungen und den Schutz der Interessen, den diese bezwecken, zu gewährleisten"[9].

Damit sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs nur dann mit dem Vertrag vereinbar, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind: *Schutz des Allgemeininteresses, Nichtdiskriminierung* und *Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.*

12. Hinzuweisen ist auch auf die in Ihrem Urteil Van Binsbergen[10] aufgestellten Kriterien, wo es zur Dienstleistung eines Prozeßbevollmächtigten heißt, daß

„diejenigen an den Leistungserbringer gestellten besonderen Anforderungen nicht als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen werden [dürfen], 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".

8 — Urteile in den Rechtssachen 279/80, Randnr. 17, und 205/84, Randnr. 27 (a. a. O.), Hervorhebungen von mir.

9 — Urteil in der Rechtssache 205/84 (a. a. O.), Randnr. 27, Hervorhebung von mir

10 — Urteil vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74, Slg. 1974, 1299, Hervorhebungen von mir.

13. Prüfen wir nach dem Hinweis auf diese allgemeinen Grundsätze nun die Bestimmungen der Richtlinie 77/249, deren Artikel 4 Absatz 1 wie folgt lautet:

„Die mit der Vertretung oder Verteidigung eines Mandanten im Bereich der Rechtspflege oder vor Behörden zusammenhängenden Tätigkeiten des Rechtsanwalts werden im jeweiligen Aufnahmestaat unter den für die in diesem Staat niedergelassenen Rechtsanwälte *vorgesehenen Bedingungen* ausgeübt, wobei jedoch das Erfordernis eines Wohnsitzes sowie das der Zugehörigkeit zu einer Berufsorganisation in diesem Staat ausgeschlossen sind."[11]

Nach Artikel 4 Absatz 2 hält der Rechtsanwalt

„bei der Ausübung dieser Tätigkeit ... die Standesregeln des Aufnahmestaats ... ein"[11].

Nach Artikel 4 Absatz 4 schließlich, der die außergerichtlichen Tätigkeiten des Dienstleistungserbringers betrifft, bleibt dieser den in seinem Herkunftsstaat geltenden Bedingungen und Standesregeln unterworfen; daneben hält er die im Aufnahmestaat geltenden Regeln ein, soweit diese von einem nicht niedergelassenen Dienstleistungserbringer beachtet werden können und soweit sie objektiv gerechtfertigt sind, um eine ordnungsgemäße Ausübung der Tätigkeiten des Rechtsanwalts sowie die Beachtung der Würde des Berufs und der Unvereinbarkeiten zu gewährleisten.

14. Müssen wir uns lange bei der im weiten Sinne standesrechtlichen Dimension der für den Anwaltsberuf geltenden Regeln aufhalten? In der Erklärung von Perugia über die Grundsätze des anwaltlichen Standesrechts in der Europäischen Gemeinschaft, die am 16. September 1977 von der Beratenden Kommission der Anwaltschaften der Europäischen Gemeinschaft verabschiedet wurde, heißt es: „[Der] Beruf des Anwalts [kann]

11 — Hervorhebungen von mir.

ohne uneingeschränktes gegenseitiges Vertrauen seiner Mitglieder untereinander nicht ausgeübt werden. Alle Standesregeln haben daher zum Ausgangspunkt, daß der einzelne Anwalt dieses Vertrauens würdig ist." Wie es in diesem Dokument heißt, können „vertrauensvolle Beziehungen ... nicht bestehen, wenn Zweifel an der persönlichen Ehrenhaftigkeit, Ehrlichkeit und Lauterkeit des Anwalts aufkommen". Die Zuverlässigkeit, die im Mittelpunkt der Voraussetzungen für die Ausübung dieses Berufs steht, ist eindeutig eine „im Allgemeininteresse gerechtfertigte" Anforderung, die „sachlich geboten ist, um die Einhaltung der Berufsregelungen und den Schutz der Interessen, den diese bezwecken, zu gewährleisten", im Sinne der bereits genannten Urteile Webb und Kommission/Bundesrepublik Deutschland.

15. Läßt sich einwenden, daß die Richtlinie die Einhaltung der standesrechtlichen Voraussetzungen und Regeln *bei* der Erbringung der Dienstleistung vorschreibt und daß es im vorliegenden Fall um die rechtliche Beurteilung eines in der Vergangenheit liegenden Verhaltens geht? Dem vermag ich nicht zu folgen. Indem sie die Einhaltung der Standesregeln vorschreibt, *verlangt* die Richtlinie nämlich *implizit*, daß der Dienstleistungserbringer *fähig* ist, diese Voraussetzungen und Regeln einzuhalten. Soll nicht *zweierlei Maß* an die Zuverlässigkeit des Anwalts angelegt werden, je nachdem, ob er zur Rechtsanwaltschaft zugelassen ist oder als Dienstleistungserbringer auftritt, kann also derjenige, dem die Zulassung in einem Mitgliedstaat entzogen worden ist, keine Dienstleistungen erbringen, *eben* weil er die in der Richtlinie vorgesehenen *Voraussetzungen* nicht erfüllt.

16. Dieser Auslegung muß ich zwei ergänzende Bemerkungen hinzufügen. Zum einen könnte es vorkommen, daß sich ein Gemeinschaftsangehöriger auf die Dienstleistungsfreiheit beruft, um in Wahrheit eine echte Niederlassung zu begründen und sich so den für diesen Fall geltenden Standesregeln zu entziehen.

In einem solchen Fall haben die Mitgliedstaaten nach Ihrer Rechtsprechung, insbesondere den Urteilen van Binsbergen [12] und Kommission/Bundesrepublik Deutschland [13]

„das Recht zum Erlaß von Vorschriften ..., die verhindern sollen, daß *ein Dienstleistungserbringer, 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 [, da] ein solcher Fall ... nach dem Kapitel über das Niederlassungsrecht und nicht nach dem über die Dienstleistungen beurteilt werden" kann.

Es ist nicht sicher, daß die Entscheidung des Ausgangsverfahrens eine Anwendung dieser Grundsätze erfordert. Ich schlage daher nicht vor, daß Ihre Antwort darauf ausdrücklich Bezug nimmt, habe es aber für erforderlich gehalten, die aufgeworfenen Fragen in den allgemeinen Rahmen der jeweiligen Geltungsbereiche der betroffenen Freiheiten zu stellen.

17. Zum anderen hat im vorliegenden Fall ein Gericht die Gründe für die Verweigerung der Zulassung als Rechtsanwalt geprüft. Nach meiner Ansicht ist es gemäß dem Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz, wie er in Ihrem Urteil Johnston [14] bekräftigt worden ist, nicht unerheblich, daß die insoweit an die Zuverlässigkeit gestellten Anforderungen einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden können. Es bedarf kaum der Klarstellung, daß die Beachtung dieses Grundsatzes keinerlei Mißtrauen gegenüber den Berufsorganisationen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck bringt, sondern nur ein höherrangiges rechtliches Erfordernis und die Garantie größerer Gelassenheit bei der Durchführung der im Vertrag verankerten Freiheiten darstellt.

12 — Urteil in der Rechtssache 33/74 (a. a. O.), Randnr. 13, Hervorhebungen von mir.

13 — Urteil in der Rechtssache 205/84, (a. a. O.), Randnr. 22, Hervorhebungen von mir.

14 — Urteil vom 15. Mai 1986 in der Rechtssache 222/84, Slg. 1986, 1651.

18. Die von mir vorgeschlagene Auslegung der Richtlinie scheint mir die Heranziehung des Begriffs der öffentlichen Ordnung auszuschließen. Soweit sich nämlich ein Gemeinschaftsbürger nicht auf die Richtlinie über die Dienstleistungsfreiheit berufen kann, *weil er deren Voraussetzungen nicht erfüllen kann*, bedarf es nicht des Rückgriffs auf die Ausnahmevorschrift des Artikels 56 EWG-Vertrag, auf die Artikel 66 verweist.

II — Die Niederlassungsfreiheit

19. Setzt die Niederlassung eines Rechtsanwalts die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft voraus, wenn diese nach den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats vorgeschrieben ist? Um den Gegenstand dieser Frage zu präzisieren, möchte ich zunächst ein Problem ansprechen, zu dem sich im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung mehrere Streithelfer geäußert haben, nämlich das der Niederlassung eines in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Anwalts als „Rechtsberater" in einem anderen Mitgliedstaat. Die Kommission hat diesen Fall in ihrem Schriftsatz ausdrücklich behandelt. Sie hat jedoch in der mündlichen Verhandlung einräumen müssen, daß die Ihnen hier vorgelegten Fragen diesen Fall nicht betreffen. Diese Auffassung teile ich sowohl im Hinblick auf die Umstände des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens als auch auf die von der Cour d'appel gewählte Formulierung in vollem Umfang.

20. Es ist nämlich darauf hinzuweisen, daß das Ausgangsverfahren auf Tätigkeiten der *Verteidigung* und der *Vertretung vor Gericht* zurückgeht, die für die Tätigkeit des *Rechtsanwalts* kennzeichnend sind. Des weiteren bezieht sich das vorlegende Gericht auf die Niederlassung eines *Rechtsanwalts* nach Artikel 52 EWG-Vertrag. Ich halte es daher kaum für gerechtfertigt, den Bereich Ihrer Antwort so auszuweiten, daß er diese Frage miterfaßt, deren Bedeutung ich gleichwohl nicht unterschätze.

21. Ich beschränke mich also insoweit auf die Bemerkung, daß die These der Regierung des Vereinigten Königreichs mich etwas ratlos macht. Sie unterscheidet nämlich zwischen einem Rechtsanwalt im weiten Sinne, „dem Angehörigen des juristischen Berufs", und dem Anwalt im „französischen" Sinne des Begriffs, um den erstgenannten von jedem Erfordernis der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft freizustellen, wenn er unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung ausschließlich beratend tätig werden will. Würde Ihnen ein solches Problem unterbreitet, so könnte ich mich nicht des Hinweises enthalten, daß nach Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie vom 22. März 1977 unter Rechtsanwalt jede Person zu verstehen ist, die ihre beruflichen Tätigkeiten unter einer der folgenden Bezeichnungen auszuüben berechtigt ist: avocat, advocaat, advokat, Rechtsanwalt, barrister, solicitor, avvocato, advocate. Kann darin nicht die — erstmals für den Bereich der Dienstleistungen unternommene — gemeinschaftsrechtliche Definition des Rechtsanwalts gesehen werden? So habe ich beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts ernsthafte Zweifel, ob es angezeigt und sachdienlich wäre, diese Begriffe beiseite zu lassen, wenn es sich um die Niederlassung handelt. Eine solche Niederlassung zur Rechtsberatung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung ohne Zulassung unter Berufung darauf, daß es in einigen Mitgliedstaaten kein rechtliches Monopol gibt, würde unweigerlich Unsicherheit, Verwirrung oder gar die Auflösung der Standesrechte bewirken, und zwar infolge einer Art Mitnahme des je eigenen Rechts, die sicherlich mit Integrationsbemühungen, die auf den Grundsatz der Inländerbehandlung gestützt sind, nichts zu tun hat. Nach diesen Klarstellungen bleibt die grundsätzliche Frage zu prüfen, die Ihnen die Cour d'appel Colmar zur Zulassung zur Rechtsanwaltschaft als Voraussetzung für die Niederlassung eines Rechtsanwalts stellt.

22. Nach Ihrer ständigen Rechtsprechung seit dem Urteil Reyners ist in Ermangelung der in den Artikeln 54 Absatz 2 und 57 Absatz 1 EWG-Vertrag vorgesehenen Richtli-

nien allein auf Artikel 52 abzustellen, nach dessen Absatz 2 die Niederlassungsfreiheit „nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen" ausgeübt wird [15].

Dieser Grundsatz der Inländerbehandlung, dessen „grundlegende Bedeutung ... im Rahmen des Vertrages" im Urteil Reyners betont worden ist [16], dient dem Ziel, Inländer und Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten vor dem Recht des Aufnahmestaats gleichzustellen. Diese Gleichstellung schließt selbstverständlich jede zusätzliche Voraussetzung [17], jede unmittelbare oder verschleierte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit und jede Anforderung aus, die darauf hinausliefe, die Niederlassungsfreiheit auszuhöhlen.

23. So haben Sie im Urteil Thieffry [18] entschieden, daß es eine diskriminierende Beschränkung darstellt, wenn einem Prüfungszeugnis, das von der Hochschulverwaltung des Aufnahmestaats als gleichwertig anerkannt worden ist, die „Wirkung im staatlichen Bereich" abgesprochen wird. Wie es im Urteil Klopp heißt, können sich jedoch die zuständigen Stellen des Aufnahmestaats nicht auf den innerstaatlichen Grundsatz, daß ein Rechtsanwalt nur eine einzige Kanzlei haben darf, berufen, um die Aufgabe der ursprünglichen Niederlassung vorzuschreiben.

24. Dies klargestellt, bleibt der Grundsatz, daß

„die Ausübung dieses Berufes [des Rechtsanwaltsberufs] weiterhin dem Recht der einzelnen Mitgliedstaaten" unterliegt [19].

Nach dem Urteil Thieffry [20] soll die Niederlassungsfreiheit

„mit der Geltung durch das Allgemeininteresse gerechtfertigter Berufsregelungen — namentlich der Vorschriften über Organisation, Befähigung, Standespflichten, Kontrolle, Verantwortlichkeit und Haftung —"

in Einklang gebracht werden. Diese Formulierung, die bereits das zur Dienstleistungsfreiheit ergangene Urteil Van Binsbergen [21] enthält, stellt eindeutig das Kriterium dar, an dem die Übereinstimmung der innerstaatlichen Vorschriften mit dem EWG-Vertrag zu messen ist. Wie steht es also insoweit mit der Pflichtmitgliedschaft in einem Berufsverband?

25. Zunächst sei darauf hingewiesen, daß nach Ihrem Urteil Auer II, das den Beruf des Tierarztes betrifft, für den eine solche Mitgliedschaft allerdings in einer Richtlinie mehrfach erwähnt wird,

„die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Pflichtmitgliedschaft in einer berufsständischen Kammer vorschreiben, ... somit als solche nicht unvereinbar mit dem Gemeinschaftsrecht" sind [22].

Zuvor wird in diesem Urteil festgestellt,

„daß das Erfordernis der obligatorischen Eintragung oder der Pflichtmitgliedschaft bei Berufsverbänden ... als rechtmäßig anzusehen ist, da damit die Zuverlässigkeit und die Beachtung der standesrechtlichen Grundsätze sowie die disziplinarische Kontrolle der Tätigkeit der Tierärzte und damit schutzwürdige Rechtsgüter gewährleistet werden sollen" [22].

15 — Urteil vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74, Slg. 1974, 631.

16 — Urteil in der Rechtssache 2/74 (a. a. O.), Randnr. 43.

17 — Rechtssache 11/77, Patrick, Slg. 1977, 1199.

18 — Urteil vom 28. April 1977 in der Rechtssache 71/76, Slg. 1977, 765.

19 — Rechtssache 2/74 (a. a. O.), Randnr. 48.

20 — Rechtssache 71/76 (a. a. O.), Randnr. 12.

21 — Urteil in der Rechtssache 33/74 (a. a. O.), Randnr. 12.

22 — Urteil vom 22. September 1983 in der Rechtssache 271/82, Slg. 1983, 2744, Randnr. 18.

26. Diese grundsätzliche Anerkennung der berufsständischen Organisationen durch das Gemeinschaftsrecht wird sicherlich nicht durch Ihr Urteil AMS widerlegt, das zur Frage der Vertraulichkeit des Schriftwechsels zwischen Mandant und Rechtsanwalt ergangen ist und wonach diesem Schutz

„auf der anderen Seite die Berufs- und Standespflichten gegenüber[stehen], die im allgemeinen Interesse von dazu ermächtigten Institutionen festgelegt und kontrolliert werden" [23].

27. Schließlich kann ich entgegen den Erklärungen des Klägers im Urteil Klopp keinerlei Argument für eine Niederlassungsfreiheit ohne Pflichtmitgliedschaft finden. Nach dem Hinweis auf den Grundsatz der Inländerbehandlung haben Sie dort nämlich festgestellt, daß es in Ermangelung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften

„jedem Mitgliedstaat ... in diesem Bereich frei[steht], die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs für sein Hoheitsgebiet zu regeln" [24].

Unter Hinweis auf die „Besonderheiten" dieses Berufs haben Sie dann

„dem Aufnahmemitgliedstaat das Recht [zugebilligt], 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" [25].

28. Würde Ihre Entscheidung überdehnt, wenn man in ihr statt der behaupteten „Deregulierung" die Bestätigung dafür sähe, daß das Erfordernis der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft mit dem Vertrag vereinbar ist? Damit haben Sie nämlich die Gründe für dieses Erfordernis dargelegt. Mehr noch: als Sie das Verhältnis zwischen nationalen Vorschriften über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf und Niederlassungsfreiheit bestimmt haben, haben Sie die vom innerstaatlichen Recht vorgeschriebene Voraussetzung der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft nicht von der Niederlassung selbst getrennt.

29. Erlauben Sie mir nach diesen Überlegungen, aufgrund deren ich Ihnen die Antwort vorschlage, daß Artikel 52 EWG-Vertrag dem in Rede stehenden Erfordernis nicht entgegensteht, kurz auf einige konkrete Folgen der entgegengesetzten Entscheidung einzugehen, die zu einer Unterscheidung zwischen den inländischen Rechtsanwälten, von denen diese Zulassung verlangt würde, und ihren Kollegen aus den übrigen Mitgliedstaaten führen, die bei der Niederlassung von dieser Pflicht befreit wären. Die Gefahren der Diskriminierung, die die Unterscheidung zwischen „niedergelassenem Anwalt" und „zugelassenem Anwalt" in sich bergen würde, dürfen nicht unterschätzt werden. Insbesondere würden, will man sich nicht mit einem sehr gefährlichen Fehlen von Kontrollen abfinden, unweigerlich große Schwierigkeiten auftreten, sobald es darum ginge, selbst gröbste Pflichtverletzungen im Niederlassungsstaat zu ahnden. Wie läßt sich auch derjenige fassen, der völlig außerhalb der Berufsorganisation des Aufnahmestaats bleibt? Müßte der Rechtsanwalt aus einem anderen Mitgliedstaat, da er sich infolge einer scheinbar „freiheitlichen" Lösung der Aufsicht der Standesorganisation entzieht, dann einer *unmittelbaren* staatlichen Kontrolle unterworfen werden, und zwar entgegen der traditionellen Unabhängigkeit des Berufsstands, die dann nur noch Inländern zugute käme? Mit einer Lösung, die weder der Vertrag noch Ihre Rechtsprechung gebieten, sind also ernsthafte Nachteile verbunden.

23 — Urteil vom 18. Mai 1982 in der Rechtssache 155/79, Slg. 1982, 1611, Randnr. 24.

24 — Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 107/83, Slg. 1984, 2989, Randnr. 17.

25 — Rechtssache 107/83, (a. a. O.), Randnr. 20, Hervorhebungen von mir.

30. Angesichts der Antwort, die ich Ihnen damit vorgeschlagen habe, erscheint es nicht erforderlich, die hilfsweise, nämlich für den Fall einer Verneinung, gestellte Frage zu beantworten, ob die Pflichtmitgliedschaft in einer Rechtsanwaltschaft mit dem Vertrag unvereinbar ist. Ich beschränke mich insoweit auf den Hinweis, daß es überraschend wäre, wenn sich ein *niedergelassener Anwalt* auf die Bestimmungen der Richtlinie über den *freien Dienstleistungsverkehr* beriefe. Bei der Niederlassung geht es nämlich um die volle, uneingeschränkte Ausübung des Berufs. Beriefe sich ein niedergelassener Anwalt auf die Regelung über den freien Dienstleistungsverkehr, so würde damit alles durcheinander geworfen. Außerdem kann man sich für ein und dieselbe Tätigkeit nicht unterschiedslos auf die Regelungen über den freien Dienstleistungsverkehr und über die Niederlassung berufen. Die Anwendung der einen schließt die der anderen aus. Zur Unterscheidung dieser beiden Sachverhalte haben Sie im Urteil Kommission/Bundesrepublik Deutschland festgestellt, daß

„*eine ständige Präsenz* ... den Bestimmungen des Vertrages über das *Niederlassungsrecht* unterliegt, auch wenn diese Präsenz nicht die Form einer Zweigniederlassung oder einer Agentur angenommen hat, sondern lediglich durch ein Büro wahrgenommen wird“ [26].

Die Klarheit dieser Grundsätze macht hier weitere Ausführungen überflüssig, und seien sie auf einen Hinweis auf die angeführte Rechtsprechung zum Fehlgebrauch der Dienstleistungsfreiheit beschränkt.

31. Demgemäß schlage ich Ihnen vor, wie folgt für Recht zu erkennen:

— Eine Person, die die Staatsangehörigkeit zweier Mitgliedstaaten besitzt, kann sich gegenüber jedem dieser Staaten auf die Rechte aus dem EWG-Vertrag und dem abgeleiteten Recht berufen, sofern ihre Lage einen Anhaltspunkt für die Anknüpfung an die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts aufweist.

— Eine solche Person, die in einem Mitgliedstaat als Rechtsanwalt niedergelassen ist, kann sich, wenn sie die Voraussetzungen der Richtlinie 77/249 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte nicht erfüllt, in einem Staat, in dem ihr die Zulassung als Rechtsanwalt von einem Gericht wegen mangelnder Würde, Ehrenhaftigkeit und Lauterkeit verweigert worden ist, nicht auf diese Richtlinie berufen.

— Artikel 52 EWG-Vertrag hindert einen Mitgliedstaat nicht daran, die Niederlassung eines Rechtsanwalts aus einem anderen Mitgliedstaat als Rechtsanwalt in seinem Hoheitsgebiet von der für seinen eigenen Staatsangehörigen vorgeschriebenen Zulassung zur Rechtsanwaltschaft abhängig zu machen.

26 — Rechtssache 205/84, (a. a. O.), Randnr. 21, Hervorhebungen von mir.