URTEIL DES GERICHTSHOFES

7. November 2000 *

In der Rechtssache C-168/98

Großherzogtum Luxemburg, zunächst vertreten durch N. Schmit, Direktor für internationale wirtschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, dann durch P. Steinmetz, Direktor für rechtliche und kulturelle Angelegenheiten im selben Ministerium, als Bevollmächtigte im Beistand von Rechtsanwalt J. Welter, Luxemburg, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Letzteren, 100, boulevard de la Pétrusse, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Europäisches Parlament, zunächst vertreten durch Abteilungsleiter C. Pennera und Verwaltungsrat A. Baas, beide Juristischer Dienst, dann durch C. Pennera und J. Sant'Anna, Hauptverwaltungsrat im Juristischen Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

und

Rat der Europäischen Union, vertreten durch Rechtsberaterin M. C. Giorgi und F. Anton, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter:

* Verfahrenssprache: Französisch.

A. Morbilli, Generaldirektor der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagte,

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch Abogado del Estado M. López-Monís Gallego als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard E. Servais, Luxemburg,

Königreich der Niederlande, vertreten durch M. A. Fierstra, Leiter der Abteilung für Europarecht im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigter, Bezuidenhoutseweg, 67, Den Haag,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als Bevollmächtigten im Beistand von Barrister D. Anderson, Zustellungsanschrift: Britische Botschaft, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

und

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Hauptrechtsberater A. Caeiro und B. Mongin, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde (ABl. L 77, S. 36),

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. Gulmann (Berichterstatter), A. La Pergola, M. Wathelet und V. Skouris, der Richter D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón und R. Schintgen sowie der Richterin F. Macken,

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 25. Januar 2000, in der das Großherzogtum Luxemburg durch P. Steinmetz im Beistand von Rechtsanwalt J. Welter, das Parlament durch C. Pennera, der Rat durch F. Anton, das Königreich Spanien durch M. López-Monís Gallego, das Königreich der Niederlande durch J. van Bakel, beigeordnete Rechtsberaterin im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigte, das Vereinigte Königreich durch J. E. Collins im Beistand von Barrister M. Hoskins und die Kommission durch B. Mongin vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. Februar 2000,

folgendes

Urteil

1 Das Großherzogtum Luxemburg hat mit Klageschrift, die am 4. Mai 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 230 Absatz 1 EG) Klage auf Nichtigerklärung der Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde (ABl. L 77, S. 36), erhoben.

2 Mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofes vom 16. September, 19. Oktober, 11. November und 9. Dezember 1998 sind das Königreich Spanien, die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, das Königreich der Niederlande und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union zugelassen worden.

Die Richtlinie 98/5

3 Die Richtlinie 98/5 wurde gemäß dem Verfahren des Artikels 189b EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 251 EG) auf der Grundlage des Artikels 49 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 40 EG) erlassen, soweit sie Bestimmungen über die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs als abhängig Beschäftigter enthält, sowie auf der Grundlage des Artikels 57 Absätze 1 und 2 Sätze 1 und 3 EG-

Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 47 Absätze 1 und 2 Sätze 1 und 3 EG), soweit sie die Ausübung dieses Berufes als Selbständiger regelt.

4 Nach Artikel 2 Absatz 1 dieser Richtlinie hat jeder Rechtsanwalt das Recht, die in Artikel 5 genannten Anwaltstätigkeiten auf Dauer in jedem anderen Mitgliedstaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung auszuüben.

5 Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie übt der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt die gleichen beruflichen Tätigkeiten wie der unter der jeweiligen Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats niedergelassene Rechtsanwalt aus und kann insbesondere Rechtsberatung im Recht seines Herkunftsstaats, im Gemeinschaftsrecht, im internationalen Recht und im Recht des Aufnahmestaats erteilen.

6 Nach Artikel 5 Absatz 2 können jedoch Mitgliedstaaten, die in ihrem Gebiet einer bestimmten Gruppe von Rechtsanwälten die Abfassung von Urkunden gestatten, mit denen das Recht auf Verwaltung des Vermögens verstorbener Personen verliehen oder Rechte an Grundstücken begründet oder übertragen werden und die in anderen Mitgliedstaaten anderen Berufen als dem des Rechtsanwalts vorbehalten sind, den unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwalt aus einem dieser anderen Mitgliedstaaten von diesen Tätigkeiten ausschließen. Gemäß Artikel 5 Absatz 3 kann der Aufnahmemitgliedstaat für die Ausübung der Tätigkeiten, die mit der Vertretung und der Verteidigung von Mandanten vor Gerichten verbunden sind, soweit er diese Tätigkeiten den unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats tätigen Rechtsanwälten vorbehält, den unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwälten als Bedingung auferlegen, dass sie im Einvernehmen mit einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt, der gegebenenfalls diesem Gericht gegenüber die Verantwortung trägt, oder mit einem bei diesem Gericht tätigen „avoué" handeln. Im Übrigen können die Mitgliedstaaten nach Artikel 5 Absatz 3, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Rechtspflege sicherzustellen, besondere Regeln für den Zugang zu den höchsten Gerichten vorsehen und zum Beispiel nur spezialisierte Rechtsanwälte zulassen.

7 Die Artikel 3, 4, 6 und 7 enthalten Vorschriften zu folgenden Punkten:

— Eintragung des Rechtsanwalts, der seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben möchte als dem, in dem er seine Berufsqualifikation erworben hat, bei der zuständigen Stelle;

— Wortlaut der Berufsbezeichnung, die der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt verwendet;

— Berufs- und Standesregeln;

— Disziplinarverfahren.

8 Nach Artikel 10 Absatz 1 hat der Rechtsanwalt, der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig ist und eine mindestens dreijährige effektive und regelmäßige Tätigkeit im Aufnahmestaat im Recht dieses Mitgliedstaats, einschließlich des Gemeinschaftsrechts, nachweist, Zugang zum Rechtsanwaltsberuf im Aufnahmestaat, ohne einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang absolvieren oder eine Eignungsprüfung ablegen zu müssen, wie dies Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (ABl. 1989, L 19, S. 16), voraussetzt.

9 Nach Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie 98/5 kann auch der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt, der den Nachweis einer mindestens dreijährigen effektiven und regelmäßigen Tätigkeit im Aufnahmestaat erbringt, im Recht des Aufnahmestaats jedoch nur während eines kürzeren Zeitraums tätig war, bei der zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats, die in diesem Rahmen bestimmte zusätzliche Gesichtspunkte berücksichtigt, die Zulassung zum Rechtsanwaltsberuf im Aufnahmestaat und das Recht erlangen, diesen unter der entsprechenden Berufsbezeichnung dieses Mitgliedstaats auszuüben, ohne dass die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie 89/48 genannten Voraussetzungen eines Anpassungslehrgangs oder einer Eingangsprüfung auf ihn Anwendung finden.

10 Nach Artikel 10 Absatz 2 kann der in einem Aufnahmestaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt jederzeit die Anerkennung seines Diploms nach der Richtlinie 89/48 beantragen, um zum Rechtsanwaltsberuf im Aufnahmestaat zugelassen zu werden und ihn unter der entsprechenden Berufsbezeichnung dieses Mitgliedstaats auszuüben.

11 Die Artikel 11 und 12 regeln die gemeinsame Ausübung der Rechtsanwaltsberufs.

12 Sofern die gemeinsame Berufsausübung für Rechtsanwälte, die unter der jeweiligen Berufsbezeichnung tätig sind, im Aufnahmestaat gestattet ist, erlaubt Artikel 11 den Anwälten, die in diesem Staat unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig sind, unter bestimmten Vorbehalten,

— ihre beruflichen Tätigkeiten im Rahmen einer Zweigstelle oder Niederlassung der Gruppe, der sie in ihrem Herkunftsstaat angehören, auszuüben;

— Zugang zu einer Form der gemeinsamen Berufsausübung zu haben, wenn sie ein und derselben Gruppe angehören oder aus ein und demselben Herkunftsstaat kommen;

— ihren Beruf gemeinsam mit anderen, ebenfalls unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwälten aus verschiedenen Mitgliedstaaten und/oder mit Rechtsanwälten des Aufnahmestaats auszuüben.

13 Artikel 12 sieht vor, dass die ihren Beruf gemeinsam ausübenden Rechtsanwälte die Bezeichnung der Gruppe angeben können, der sie im Herkunftsstaat angehören, und dass der Aufnahmestaat verlangen kann, dass neben dieser Bezeichnung auch die Rechtsform der Gruppe im Herkunftsstaat und/oder die Namen der im Aufnahmestaat tätigen Mitglieder der Gruppe angegeben werden.

Begründetheit

14 Das Großherzogtum Luxemburg trägt drei Nichtigkeitsgründe vor, die aus einem Verstoß gegen Artikel 52 Absatz 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 43 Absatz 2 EG), einem Verstoß gegen Artikel 57 Absatz 2 Satz 2 EG-Vertrag und einem Verstoß gegen Artikel 190 EG-Vertrag (jetzt Artikel 253 EG) hergeleitet werden.

15 Zur Stützung seiner Klagegründe stellt das Großherzogtum die Artikel 2, 5 und 11 der Richtlinie 98/5 über das Recht des zuwandernden Rechtsanwalts auf Berufsausübung unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung, über sein Tätigkeitsfeld und über die gemeinsame Ausübung des Berufes in Frage.

Zum Verstoß gegen Artikel 52 Absatz 2 des Vertrages

16 Der auf Artikel 52 Absatz 2 des Vertrages gestützte Klagegrund besteht aus zwei Teilen, mit denen erstens die Schaffung einer Ungleichbehandlung von Inländern und Zuwanderern und zweitens eine Beeinträchtigung der im Allgemeininteresse liegenden Belange des Verbraucherschutzes und einer geordneten Rechtspflege geltend gemacht wird.

Zum ersten Teil

17 Das Großherzogtum Luxemburg trägt vor, dass Artikel 52 Absatz 2 des Vertrages den Grundsatz der Gleichstellung des zuwandernden Selbständigen mit seinem inländischen Kollegen einführe. Dieser Grundsatz der Inländerbehandlung bedeute, dass die Gleichbehandlung oder Nichtdiskriminierung am Recht des Aufnahmestaats und nicht an dem des Herkunfts- oder Heimatstaats des zuwandernden Selbständigen zu messen sei und das Niederlassungsrecht nicht unter Verstoß gegen zwingende Grundsätze zur Regelung der selbständigen Berufe gewährt werden könne, die den Rechtsordnungen der verschiedenen Mitgliedstaaten gemeinsam seien.

18 Zwar könne eine Harmonisierung den Verzicht auf jegliche Überprüfung der Kenntnisse auf dem Gebiet des internationalen Rechts, des Gemeinschaftsrechts und des Rechts des Herkunftsstaats rechtfertigen, für das nationale Recht des Aufnahmestaats sei ein solcher Verzicht jedoch nicht denkbar. Im Unterschied zu den in der Ausbildung zu anderen Berufen vermittelten Kenntnissen seien nämlich die im nationalen Recht zu erwerbenden Kenntnisse in den Mitgliedstaaten weder dieselben noch auch nur weitgehend ähnlich. Das Besondere der Kenntnisse im nationalen Recht werde im Übrigen in der Richtlinie 89/48 anerkannt.

19 Artikel 52 des Vertrages sei ein besonderer Ausdruck des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes.

20 Dadurch, dass die Richtlinie 98/5 jegliche Verpflichtung zur vorherigen Ausbildung im Recht des Aufnahmestaats beseitige und zuwandernden Rechtsanwälten gestatte, in diesem Recht zu praktizieren, schaffe sie eine Ungleichbehandlung von Inländern und Zuwanderern, die im Hinblick auf Artikel 52 des Vertrages nicht gerechtfertigt sei, da dieser dem Gemeinschaftsgesetzgeber nicht erlaube, in einer Richtlinie, die die Harmonisierung der Ausbildungsvoraussetzungen betreffe, das Erfordernis einer vorherigen Qualifikation zu beseitigen.

21 Zugleich lasse die Richtlinie 98/5 den wesentlichen Unterschied außer Acht, der zwischen der Niederlassung und der Erbringung von Dienstleistungen bestehe und weiterhin bestehen müsse, da bereits die Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte (ABl. L 78, S. 17) dem Dienstleistungen erbringenden Rechtsanwalt gestatte, im Recht des Aufnahmestaats zu praktizieren, ohne Kenntnisse in diesem Recht nachweisen zu müssen.

22 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, bestreiten, dass eine umgekehrte Diskriminierung vorliege. Bei den unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung und den unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats tätigen Rechtsanwälten lägen unterschiedliche Sachverhalte vor, da die Ersteren mehreren Beschränkungen hinsichtlich der Bedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit unterlägen. Jedenfalls gehöre die Festlegung von Schranken für den Prozess der Liberalisierung des Zugangs zu den selbständigen Tätigkeiten nicht zu den Aufgaben des Artikels 52 des Vertrages.

23 Das in dieser Vorschrift niedergelegte Diskriminierungsverbot ist nur der spezifische Ausdruck des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes, der als eines der

Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts vom Gemeinschaftsgesetzgeber zu beachten ist und verlangt, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-280/93, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973, Randnr. 67, und vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-27/95, Bakers of Nailsea, Slg. 1997, I-1847, Randnr. 17).

24 Im vorliegenden Fall hat der Gemeinschaftsgesetzgeber diesen Grundsatz nicht verletzt, da beim zuwandernden Rechtsanwalt, der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig ist, und bei dem unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats tätigen Rechtsanwalt keine vergleichbaren Sachverhalte vorliegen.

25 Im Unterschied zu Letzterem, der sämtlichen Tätigkeiten nachgehen kann, deren Ausübung der Aufnahmestaat dem Berufsstand des Rechtsanwalts gestattet oder vorbehält, sind Ersterem unter Umständen bestimmte Tätigkeiten untersagt und bei der Vertretung und der Verteidigung eines Mandanten vor Gericht bestimmte Verpflichtungen auferlegt.

26 So darf der Aufnahmemitgliedstaat nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 98/5 unter bestimmten Voraussetzungen die Abfassung von Urkunden, mit denen das Recht auf Verwaltung des Vermögens verstorbener Personen verliehen oder Rechte an Grundstücken begründet oder übertragen werden, vom Tätigkeitsbereich des unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen zuwandernden Rechtsanwalts ausschließen.

27 Nach Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 1 darf der Aufnahmestaat den unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwälten unter bestimmten Voraussetzungen als Bedingung auferlegen, dass sie im Einvernehmen mit einem unter der Berufsbezeichnung dieses Staates bei dem angerufenen Gericht zuge-

lassenen Rechtsanwalt oder mit einem bei diesem Gericht tätigen „avoué" handeln. Nach Unterabsatz 2 können die Mitgliedstaaten besondere Regeln für den Zugang zu den höchsten Gerichten vorsehen und zum Beispiel nur spezialisierte Rechtsanwälte zulassen.

28 Außerdem hat nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 98/5 der in einem Mitgliedstaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt diese Berufsbezeichnung zu führen; die Bezeichnung „muss verständlich und so formuliert sein, dass keine Verwechslung mit der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats möglich ist".

29 Die Rüge, dass der unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats tätige Rechtsanwalt diskriminiert werde, ist daher nicht begründet. Der erste Teil des ersten Klagegrundes ist somit zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil

30 Das Großherzogtum Luxemburg trägt vor, es bestreite die Gültigkeit der Richtlinie 98/5 im Interesse des Verbraucherschutzes und einer geordneten Rechtspflege. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes biete die Anwendung von Berufsregelungen auf die Anwälte — namentlich von Vorschriften über Organisation, Befähigung, Standespflichten, Kontrolle und Haftung — den Empfängern rechtlicher Dienstleistungen und der Rechtspflege die erforderliche Gewähr für Integrität und Erfahrung (Urteil vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-3/95, Reisebüro Broede, Slg. 1996, I-6511, Randnr. 38). Dadurch, dass die Richtlinie 98/5 jegliche Verpflichtung zur Ausbildung im Recht des Aufnahmestaats beseitige, beeinträchtige sie die im Allgemeininteresse liegenden Belange insbesondere des Verbraucherschutzes, die die verschiedenen Mitgliedstaaten mittels des Erfordernisses des Erwerbs einer gesetzlich festgelegten Qualifikation für den Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts und seine Ausübung verfolgten. Lasse man insoweit eine Ausbildung durch Berufsausübung zu, so bedeute dies zwangsläufig, dass die Berufsausübung der Ausbildung vorausgehe. Wenn man behaupte, dass der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt nicht in dem ihm unbekannten nationalen Recht des Aufnahme-

staats praktizieren werde, verkenne man zudem die zwingenden Erfordernisse, die den Ausschluss dieses Risikos geböten, das unabhängig davon, wie hoch es sei, nicht hingenommen werden könne.

31 Das Parlament und der Rat, unterstützt durch die Streithelfer, sind der Auffassung, das die Richtlinie 98/5 zwingende Gründe des Allgemeininteresses, insbesondere den des Verbraucherschutzes, in ihren Artikeln 4, 5, 6 und 7 berücksichtigt habe. Das Parlament und das Vereinigte Königreich heben hervor, dass Rechtsanwälte nach den Standesregeln jedenfalls verpflichtet seien, ein Mandat abzulehnen, wenn sie wüssten oder wissen müssten, dass es ihnen an den erforderlichen Kenntnissen fehle; jeder Verstoß gegen diese Regel stelle eine standesrechtlich zu ahndende Pflichtverletzung dar.

32 Die Mitgliedstaaten können, solange die Gemeinschaft nicht handelt, unter bestimmten Voraussetzungen nationale Maßnahmen erlassen, mit denen ein mit dem Vertrag vereinbarer legitimer Zweck verfolgt wird und die aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, zu denen der Verbraucherschutz gehört, gerechtfertigt sind. Sie können auf diese Weise unter bestimmten Umständen Maßnahmen erlassen oder beibehalten, die den freien Verkehr behindern. Gerade solche Hindernisse darf die Gemeinschaft nach Artikel 57 Absatz 2 des Vertrages zur Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten beseitigen. Beim Erlass derartiger Maßnahmen trägt der Gemeinschaftsgesetzgeber dem von den verschiedenen Mitgliedstaaten verfolgten Allgemeininteresse Rechnung und legt zur Wahrung dieses Interesses ein Schutzniveau fest, das in der Gemeinschaft akzeptabel erscheint (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Mai 1997 in der Rechtssache C-233/94, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 1997, I-2405, Randnrn. 16 und 17). Bei der Bestimmung des akzeptablen Schutzniveaus verfügt er über ein weites Ermessen.

33 Im vorliegenden Fall enthalten mehrere Bestimmungen der Richtlinie 98/5 Regeln zur Gewährleistung des Verbraucherschutzes und einer geordneten Rechtspflege.

34 So hat nach Artikel 4 der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige zuwandernde Rechtsanwalt diese Berufsbezeichnung zu führen, damit der Verbraucher erfährt, dass der Anwalt, dem er die Wahrnehmung seiner Interessen anvertraut, seine Qualifikation nicht im Aufnahmestaat erworben hat und dass sich seine ursprüngliche Ausbildung nicht unbedingt auf das nationale Recht dieses Staates erstreckte.

35 Wie bereits festgestellt wurde, darf der Aufnahmestaat dem zuwandernden Anwalt nach Artikel 5 Absätze 2 und 3 unter bestimmten Voraussetzungen bestimmte Tätigkeiten untersagen und ihm bei der Vertretung und der Verteidigung eines Mandanten vor Gericht bestimmte Verpflichtungen auferlegen.

36 Nach Artikel 6 Absatz 1 unterliegt der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt nicht nur den in seinem Herkunftsstaat geltenden Berufs- und Standesregeln, sondern hinsichtlich aller Tätigkeiten, die er im Aufnahmestaat ausübt, auch den gleichen Berufs- und Standesregeln wie die Rechtsanwälte, die unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats praktizieren.

37 Nach Artikel 6 Absatz 3 darf der Aufnahmestaat dem unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwalt zur Auflage machen, nach den Regeln, die er für sein Gebiet festlegt, eine Berufshaftpflichtversicherung abzuschließen oder einer Berufsgarantiekasse beizutreten, es sei denn, der betreffende Anwalt hat dies bereits nach den Regeln des Herkunftsstaats getan. Bei nur partieller Gleichwertigkeit kann der Abschluss einer Zusatzversicherung oder einer ergänzenden Garantie verlangt werden.

38 Verletzt der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt die im Aufnahmestaat geltenden Verpflichtungen, so sind nach Artikel 7 Absatz 1 die in diesem Mitgliedstaat geltenden Bestimmungen über Verfahren, Ahndung und Rechtsmittel anwendbar.

39 Artikel 7 Absätze 2 und 3 sieht im Disziplinarbereich Verpflichtungen zur gegenseitigen Unterrichtung und zur Zusammenarbeit zwischen der zuständigen Stelle des Herkunftsstaats und der des Aufnahmestaats vor.

40 Nach Artikel 7 Absatz 4 entscheidet die zuständige Stelle des Herkunftsstaats nach den eigenen Rechts- und Verfahrensregeln über die Folgen der von der zuständigen Stelle des Aufnahmestaats im Disziplinarbereich gegen den unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwalt getroffenen Entscheidung.

41 Schließlich bestimmt Artikel 7 Absatz 5, dass die zeitweilige oder endgültige Rücknahme der Genehmigung zur Berufsausübung seitens der zuständigen Stelle des Herkunftsstaats für den betreffenden Rechtsanwalt automatisch das einstweilige oder endgültige Verbot nach sich zieht, seine Anwaltstätigkeit im Aufnahmestaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung auszuüben.

42 Im Übrigen enthalten die für Rechtsanwälte geltenden Standesregeln meist nach dem Vorbild von Nummer 3.1.3 der vom Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union (CCBE) beschlossenen Standesregeln unbeschadet der Anwendung der geltenden Haftungsregeln für den Anwalt eine disziplinarrechtlich abgesicherte Verpflichtung, ein Mandat abzulehnen, wenn er weiß oder wissen muss, dass es ihm an den erforderlichen Kenntnissen fehlt.

43 Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat also, um einer bestimmten Kategorie zuwandernder Rechtsanwälte die Ausübung der Niederlassungsfreiheit, einer Grundfreiheit, zu erleichtern, einer Regelung, die eine Unterrichtung des Verbrauchers, Beschränkungen hinsichtlich des Umfangs und der Modalitäten der Ausübung bestimmter mit dem Beruf verbundener Tätigkeiten, eine Kumulierung der zu beachtenden Berufs- und Standesregeln, eine Versicherungspflicht sowie eine die zuständigen Stellen des Herkunftsstaats und des Aufnahmestaats einbeziehende Disziplinarregelung miteinander verknüpft, den Vorzug vor einem

System der Vorabkontrolle einer Qualifikation im nationalen Recht des Aufnahmestaats gegeben. Er hat nicht die Verpflichtung zur Kenntnis des nationalen Rechts beseitigt, das in den vom betreffenden Anwalt bearbeiteten Rechtssachen anwendbar ist, sondern lediglich den Anwalt von der Verpflichtung befreit, diese Kenntnisse im Voraus nachzuweisen. Damit hat er zugelassen, dass Kenntnisse gegebenenfalls schrittweise durch die praktische Tätigkeit erworben werden, was durch die im Herkunftsstaat in anderen Rechtsordnungen gesammelte Erfahrung erleichtert wird. Er konnte dabei auch die abschreckende Wirkung der Disziplinar- und der Berufshaftpflichtregelung berücksichtigen.

44 Durch seine Entscheidung für diese Art und dieses Niveau des Verbraucherschutzes und der Gewährleistung einer geordneten Rechtspflege hat der Gemeinschaftsgesetzgeber die Grenzen seines Ermessens nicht überschritten.

45 Folglich ist auch der zweite Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

Zum Verstoß gegen Artikel 57 Absatz 2 Satz 2 des Vertrages

46 Im Rahmen seines zweiten Klagegrundes macht das Großherzogtum Luxemburg geltend, die Richtlinie 98/5 hätte nicht mit qualifizierter Mehrheit gemäß dem Verfahren des Artikels 189b des Vertrages erlassen werden dürfen, sondern hätte des einstimmigen Erlasses gemäß Artikel 57 Absatz 2 Satz 2 des Vertrages bedurft.

47 Das Großherzogtum erinnert an den Wortlaut von Artikel 57 Absatz 2 des Vertrages:

„Zu dem gleichen Zweck [Erleichterung der Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten] erlässt der Rat ... Richtlinien zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten. Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments über Richtlinien, deren Durchführung in mindestens einem Mitgliedstaat eine Änderung bestehender gesetzlicher Grundsätze der Berufsordnung hinsichtlich der Ausbildung und der Bedingungen für den Zugang natürlicher Personen zum Beruf umfasst. Im Übrigen beschließt der Rat nach dem Verfahren des Artikels 189b."

48 Die Richtlinie 98/5 habe aber in ihren Artikeln 2, 5 und 11 in mehreren Mitgliedstaaten bestehende wichtige Grundsätze hinsichtlich der Ausbildung und des Zugangs natürlicher Personen zum Beruf des Rechtsanwalts geändert.

49 Bezüglich der Ausbildung sei die Änderung offenkundig, da keine vorherige Ausbildung im Recht des Aufnahmestaats und keine Anerkennung der Gleichwertigkeit nach einer Eignungsprüfung mehr verlangt würden.

50 Die für den Zugang zum Beruf geltenden Grundsätze seien durch die Richtlinie 98/5 ebenfalls geändert worden, da diese

— in ihren Artikeln 2 und 5 die uneingeschränkte Ausübung des Rechtsanwaltsberufs unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung gestatte, was zuvor in der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten nicht möglich gewesen sei, und für zuwandernde Rechtsanwälte die Verpflichtung zum Erwerb von Kenntnissen im Recht des Aufnahmestaats beseitige;

— in ihrem Artikel 11 die gemeinsame Ausübung des Rechtsanwaltsberufs liberalisiere, und zwar auch in Mitgliedstaaten, die diese Art der Ausübung und diese Zugangsmodalität nicht zuließen.

51 Vor allem habe die Richtlinie 98/5 zum Nachteil des Verbrauchers den gesetzlichen Grundsatz abgeschafft, dass jeder Anwärter auf den Rechtsanwaltsberuf auf seine Kenntnisse im luxemburgischen Recht geprüft werde.

52 Der Rat und das Parlament führen aus, dass Artikel 57 Absatz 2 Satz 2 des Vertrages eng auszulegen sei, da es sich um eine Ausnahmebestimmung gegenüber dem allgemeinen Verfahren handele. Die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Bestimmung seien im vorliegenden Fall nicht erfüllt. Das Parlament, unterstützt durch das Königreich Spanien, trägt vor, dass die Richtlinie 98/5 den Grundsatz einer gegenseitigen Anerkennung der Berufsbezeichnungen, die nach den vom jeweiligen Mitgliedstaat vorgesehenen Modalitäten erworben seien, festschreibe, um das Niederlassungsrecht der Anwälte auf der Grundlage einer dieser Bezeichnungen im gesamten Gemeinschaftsgebiet zu gewährleisten. Insoweit falle die angefochtene Maßnahme somit unter Artikel 57 Absatz 1 des Vertrages. Die Kommission macht geltend, dass die Richtlinie 98/5 einen Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung der Genehmigungen zur Berufsausübung schaffe, der als solcher unter Artikel 57 Absätze 1 und 2 Sätze 1 und 3 des Vertrages falle.

53 Die gemeinsame Ausübung des Rechtsanwaltsberufs gehört nach Ansicht des Rates, des Königreichs der Niederlande und der Kommission auf jeden Fall zu den Modalitäten der Berufsausübung und nicht zu den gesetzlichen Grundsätzen hinsichtlich des Zugangs zum Beruf.

54 Artikel 57 Absatz 1 des Vertrages bestimmt:

„Um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern, erlässt der Rat nach dem Verfahren des Artikels 189b Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise."

55 Die Richtlinie 98/5, die tatsächlich u. a. die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs als Selbständiger erleichtern soll, schreibt in ihren Artikeln 2 und 5 vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen das Recht jedes Rechtsanwalts fest, auf Dauer in jedem anderen Mitgliedstaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung die gleichen beruflichen Tätigkeiten auszuüben wie der unter der jeweiligen Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats niedergelassene Rechtsanwalt, einschließlich der Rechtsberatung im Recht des Aufnahmestaats.

56 Sie schafft so einen Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung der Berufsbezeichnungen der zuwandernden Rechtsanwälte, die unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung arbeiten wollen. Dieser Mechanismus ergänzt den durch die Richtlinie 89/48 eingeführten, der es Rechtsanwälten ermöglichen soll, ihren Beruf ohne Einschränkungen unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats auszuüben.

57 Entgegen dem Vorbringen des Großherzogtums Luxemburg fallen die Artikel 2 und 5 der Richtlinie 98/5 daher unter Artikel 57 Absatz 1 des Vertrages und nicht unter Artikel 57 Absatz 2 Satz 2.

58 Somit ist das Argument, dass bestehende gesetzliche Grundsätze der Berufsordnung im Sinne von Artikel 57 Absatz 2 Satz 2 des Vertrages geändert worden

seien und deshalb die Richtlinie 98/5 einstimmig hätte erlassen werden müssen, hinsichtlich der Artikel 2 und 5 der Richtlinie nicht zutreffend.

59 Was Artikel 11 der Richtlinie 98/5 über die gemeinsame Ausübung des Rechtsanwaltsberufs betrifft, so regelt er keine Bedingung für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf, sondern eine Modalität der Ausübung dieses Berufes. Wie das Parlament, der Rat, das Königreich Spanien und die Kommission betonen, verpflichtet diese Bestimmung zudem den Aufnahmestaat nicht, eine solche Modalität zuzulassen, wenn er den unter der jeweiligen Berufsbezeichnung tätigen Anwälten die gemeinsame Berufsausübung nicht gestattet. Somit konnten die Vorschriften über die gemeinsame Berufsausübung rechtmäßig auf der Grundlage des Artikels 57 Absatz 2 Sätze 1 und 3 des Vertrages erlassen werden.

60 Demnach ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

Zum Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages

61 Das Großherzogtum Luxemburg macht geltend, dass die Richtlinie 98/5 die Begründungspflicht nach Artikel 190 des Vertrages verletze, da sie keine ernsthafte Rechtfertigung dafür enthalte, dass jedes Erfordernis einer vorherigen Qualifikation im nationalen Recht des Aufnahmestaats aufgegeben worden sei. Ebenso wenig werde in ihr erklärt, weshalb dem unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwalt sofortiger Zugang zum Beruf mit allen Befugnissen vom ersten Tag an, darunter im nationalen Recht, gewährt und später eine unbeschränkte Berufsausübung unter dieser Bezeichnung erlaubt werden müsse. Schließlich sei die Begründung der dritten, der vierten und der vierzehnten Begründungserwägung teilweise widersprüchlich. Die in diesen Begründungserwägungen enthaltenen Ausführungen zu dem Ziel, dass der zuwandernde Rechtsanwalt nach einem bestimmten Zeitraum die Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats müsse erlangen können, stünden im Widerspruch zu der Entscheidung, die Ausübung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung zeitlich unbeschränkt zuzulassen.

62 Nach ständiger Rechtsprechung hängt der Umfang der Begründungspflicht von der Rechtsnatur der betreffenden Maßnahme ab; bei Rechtsakten mit allgemeiner Geltung kann sich die Begründung darauf beschränken, die Gesamtlage anzugeben, die zum Erlass der Maßnahme geführt hat, und die allgemeinen Ziele zu bezeichnen, die mit ihr erreicht werden sollen. Wenn der angefochtene Rechtsakt den von dem Gemeinschaftsorgan verfolgten Zweck in seinen wesentlichen Zügen erkennen lässt, ginge es zu weit, eine besondere Begründung für die verschiedenen technischen Entscheidungen, die das Organ getroffen hat, zu verlangen (Urteil des Gerichtshofes vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-150/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1998, I-7235, Randnrn. 25 und 26).

63 Im vorliegenden Fall enthält die Richtlinie 98/5 eine zusammenhängende und ausreichende Beschreibung der Gesamtlage, die zu ihrem Erlass geführt hat:

— Die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ist eines der Ziele der Gemeinschaft. Für die Angehörigen der Mitgliedstaaten bedeutet die Freizügigkeit insbesondere, dass sie als Selbständige oder als abhängig Beschäftigte die Möglichkeit haben, einen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem auszuüben, in dem sie ihre berufliche Qualifikation erworben haben (erste Begründungserwägung).

— Ein in einem Mitgliedstaat voll qualifizierter Rechtsanwalt kann schon jetzt aufgrund der Richtlinie 89/48 die Anerkennung seines Diploms beantragen, um sich in einem anderen Mitgliedstaat zwecks Integration in den Berufsstand des Aufnahmestaats und Ausübung des Rechtsanwaltsberufs unter der Berufsbezeichnung dieses Mitgliedstaats niederzulassen (zweite Begründungserwägung).

— Im Bereich der Dienstleistungen erlaubte die Richtlinie 77/249 den Rechtsanwälten eines Mitgliedstaats bereits unter bestimmten Vorbehalten, ihre Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben und dabei im Recht ihres Herkunftsstaats, im Gemeinschaftsrecht, im internationalen Recht und im Recht des Aufnahmestaats zu praktizieren (zehnte Begründungserwägung).

— Erst einige Mitgliedstaaten gestatten, dass Rechtsanwälte aus anderen Mitgliedstaaten unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung eine Anwaltstätigkeit in anderer Form denn als Dienstleistung in ihrem Gebiet ausüben. In den Mitgliedstaaten, in denen diese Möglichkeit gegeben ist, gelten sehr unterschiedliche Modalitäten. Solche unterschiedlichen Situationen führen zu Ungleichheiten und Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zwischen den Rechtsanwälten der Mitgliedstaaten und bilden ein Hindernis für die Freizügigkeit (sechste Begründungserwägung).

64 Die Richtlinie 98/5 bezeichnet auch die mit ihr angestrebten allgemeinen Ziele:

— Vollständig qualifizierte Rechtsanwälte, die sich nicht insbesondere durch erfolgreiche Ablegung der in der Richtlinie 89/48 vorgesehenen Eignungsprüfung rasch in den Berufsstand des Aufnahmestaats integrieren, sollten diese Integration nach einem bestimmten Zeitraum der Berufsausübung im Aufnahmestaat unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung erreichen oder aber ihre Tätigkeit unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung fortsetzen können (dritte Begründungserwägung).

— Ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene soll den Rechtsanwälten neben der allgemeinen Anerkennungsregelung eine leichtere Möglichkeit der Eingliederung in den Berufsstand des Aufnahmestaats bieten und den Erfordernissen der Rechtsuchenden entsprechen, die einer Beratung bei grenzübergreifenden Transaktionen bedürfen (fünfte Begründungserwägung).

— Dadurch sollen ferner die Probleme gelöst werden, die durch die Wettbewerbsverzerrung und die Behinderung der Freizügigkeit aufgeworfen werden,

die durch die sehr unterschiedlichen Modalitäten für die Ausübung des Berufes unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung in den Mitgliedstaaten verursacht werden, die diese Ausübung bereits gestatten (sechste Begründungserwägung).

— Die Richtlinie soll die Information der Verbraucher sichern und sieht zu diesem Zweck vor, dass die Rechtsanwälte, die nicht in den Berufsstand des Aufnahmestaats integriert sind, gehalten sind, ihre Anwaltstätigkeit in diesem Mitgliedstaat unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung auszuüben (neunte Begründungserwägung).

65 Ersichtlich hat somit der Gemeinschaftsgesetzgeber beim Erlass eines Rechtsaktes mit allgemeiner Geltung die Begründungspflicht des Artikels 190 des Vertrages erfüllt.

66 Im Rahmen dieser Verpflichtung brauchte er nicht gesondert zu begründen, weshalb er sich zur Verfolgung seiner allgemeinen Ziele für die Befreiung vom Nachweis einer vorherigen Qualifikation im nationalen Recht des Aufnahmestaats und für die Gewährung des entsprechenden Rechts auf sofortige Ausübung des Berufes auf dem Gebiet dieses Rechts entschieden hat. Er brauchte auch nicht gesondert die zum selben Zweck getroffene Entscheidung zu begründen, das Recht auf Berufsausübung im Aufnahmestaat unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung zeitlich nicht zu beschränken. Im Übrigen ist der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht verpflichtet, eine Maßnahme zur Erleichterung der Ausübung der Niederlassungsfreiheit zeitlich zu beschränken, da diese Freiheit per definitionem die Möglichkeit einer gesicherten und dauerhaften Teilnahme am wirtschaftlichen Leben des Aufnahmestaats voraussetzt.

67 Schließlich lässt sich kein Widerspruch feststellen zwischen den Begründungserwägungen, die sich auf das Ziel beziehen, dass der zuwandernde Rechtsanwalt nach einem bestimmten Zeitraum die Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats

muss erlangen können, und der Entscheidung des Gemeinschaftsgesetzgebers, die Berufsausübung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung zeitlich unbeschränkt zuzulassen. Die beiden Arten der Berufsausübung sind nämlich unterschiedlich geregelt, da die Letztere besonderen Beschränkungen unterliegt, die mit der Befreiung vom Nachweis einer vorherigen Qualifikation im nationalen Recht des Aufnahmestaats einhergehen. Zudem braucht, wie bereits festgestellt, die Wirkung einer Gemeinschaftsmaßnahme zur Erleichterung der Ausübung der Niederlassungsfreiheit zeitlich nicht beschränkt zu werden.

68 Daher ist auch der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

69 Da keiner der drei Klagegründe durchgreift, ist die Klage abzuweisen.

Kosten

70 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Großherzogtum Luxemburg mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm entsprechend den Anträgen des Parlaments und des Rates die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Das Königreich Spanien, das Königreich der Niederlande, das Vereinigte Königreich und die Kommission tragen somit ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Das Königreich Spanien, das Königreich der Niederlande, das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie die Kommission der Europäischen Gemeinschaften tragen ihre eigenen Kosten.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. November 2000.

Der Kanzler Der Präsident

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias