Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PRIIT PIKAMÄE
vom 3. Dezember 2020[1]

Rechtssache C-739/19

VK
gegen
An Bord Pleanála,
Beteiligte:
The General Council of the Bar of Ireland,
The Law Society of Ireland and the Attorney General

(Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court [Oberster Gerichtshof, Irland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freier Dienstleistungsverkehr der Rechtsanwälte – Richtlinie 77/249/EWG – Art. 5 – Verpflichtung für einen in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Rechtsanwalt, der einen Mandanten in gerichtlichen Verfahren vor den inländischen Gerichten vertritt, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln – Möglichkeit für eine Partei, die im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens von einem ausländischen Rechtsanwalt vertreten worden ist, sich im weiteren nationalen Verfahren von demselben Rechtsanwalt vertreten zu lassen“

I. Einleitung

1. Im vorliegenden Verfahren betreffend ein Ersuchen um Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV legt der Supreme Court (Oberster Gerichtshof, Irland) dem Gerichtshof vier Fragen nach der Auslegung von Art. 5 der Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte[2] vor. Dieses Ersuchen ergeht in einem Rechtsstreit zwischen VK, dem Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens, und An Bord Pleanála (nationaler Raumordnungsrat) über die dem ausländischen Rechtsanwalt von VK auferlegte Verpflichtung, zu dessen Vertretung vor dem vorlegenden Gericht im Einvernehmen mit einem in Irland zugelassenen Rechtsanwalt zu handeln.

2. In Art. 5 der Richtlinie 77/249 ist nicht festgelegt, was genau die in dieser Bestimmung vorgesehene Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln für den in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Rechtsanwalt bedeutet, womit den Mitgliedstaaten ein gewisser Handlungsspielraum bei der Umsetzung bleibt. Die vorliegende Rechtssache gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, den Umfang dieses Handlungsspielraums genauer zu bestimmen und, konkreter gesagt, zu bestimmen, unter welchen Umständen eine solche Verpflichtung gerechtfertigt ist. Besonderes Augenmerk wird der Frage gebühren, wie die in Art. 56 Abs. 1 AEUV verankerte Dienstleistungsfreiheit mit anderen legitimen Interessen wie dem Erfordernis, den Schutz des Rechtsuchenden, der juristische Dienstleistungen in Anspruch nimmt, zu gewährleisten und eine geordnete Rechtspflege sicherzustellen, d. h. Interessen, die mit dieser Richtlinienbestimmung geschützt werden sollen.

1 Originalsprache: Französisch.

2 ABl. 1977, L 78, S. 17.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

3. In Art. 1 der Richtlinie 77/249 heißt es:

„(1) Diese Richtlinie gilt innerhalb der darin festgelegten Grenzen und unter den darin vorgesehenen Bedingungen für die in Form der Dienstleistung ausgeübten Tätigkeiten der Rechtsanwälte.

…

(2) Unter ‚Rechtsanwalt' ist jede Person zu verstehen, die ihre beruflichen Tätigkeiten unter einer der folgenden Bezeichnungen auszuüben berechtigt ist:

…

Deutschland: Rechtsanwalt,

…"

4. Art. 5 der Richtlinie 77/249 lautet:

„Für die Ausübung der Tätigkeiten, die mit der Vertretung und der Verteidigung von Mandanten im Bereich der Rechtspflege verbunden sind, kann ein Mitgliedstaat den unter Artikel 1 fallenden Rechtsanwälten als Bedingung auferlegen,

– dass sie nach den örtlichen Regeln oder Gepflogenheiten beim Präsidenten des Gerichtes und gegebenenfalls beim zuständigen Vorsitzenden der Anwaltskammer des Aufnahmestaats eingeführt sind;

– dass sie im Einvernehmen entweder mit einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt, der gegebenenfalls diesem Gericht gegenüber die Verantwortung trägt, oder mit einem bei diesem Gericht tätigen ‚avoué' oder ‚procuratore' handeln."

B. Irisches Recht

5. In Regulation 2(1) der European Communities (Freedom to Provide Services) (Lawyers) Regulations 1979 [Verordnung (Dienstleistungsfreiheit) (Rechtsanwälte) 1979; im Folgenden: Regulations 1979], mit denen die Richtlinie 77/249 in irisches Recht umgesetzt wurde, wird der „dienstleistende Rechtsanwalt" („visiting lawyer"), der zum Auftreten vor den Gerichten eines anderen Mitgliedstaats berechtigt ist, unter Bezugnahme auf die Liste in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 77/249 definiert.

6. Art. 6 der Regulations 1979 sieht vor:

„Nimmt ein dienstleistender Rechtsanwalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats Handlungen im Zusammenhang mit der Vertretung oder der Verteidigung eines Mandanten in gerichtlichen Verfahren vor, so muss er im Einvernehmen mit einem Rechtsanwalt handeln, der zum Auftreten vor dem befassten Gericht zugelassen ist und gegebenenfalls gegenüber diesem Gericht verantwortlich ist."

III. Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

7. Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahren, VK, betreibt ein Rechtsmittelverfahren vor dem Supreme Court (Oberster Gerichtshof), in dem es um die Regelung der Kosten des gerichtlichen Verfahrens geht, das er gegen die Baugenehmigung für die Errichtung einer Anlage zur Untersuchung gefallener Tiere in der Nähe seines landwirtschaftlichen Betriebs angestrengt hatte.

8. Das vorliegende Ersuchen ist Teil eines Rechtsstreits, in dem der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) dem Gerichtshof bereits ein Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt hatte, zu dem das Urteil vom 17. Oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), ergangen ist.

9. VK hatte beschlossen, seine Sache vor dem Supreme Court (Oberster Gerichtshof) selbst zu vertreten.

10. Vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wurde er durch Frau O, eine in Deutschland zugelassene Rechtsanwältin, vertreten.

11. Im Anschluss an das Urteil vom 17. Oktober 2018, Klohn (C-167/17, EU:C:2018:833), hat der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) nunmehr im Licht der sich aus dem Urteil des Gerichtshofs ergebenden Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts über das von VK eingelegte Rechtsmittel zu entscheiden.

12. In diesem Zusammenhang möchte sich VK vor dem Supreme Court (Oberster Gerichtshof) von Frau O, einer nicht in Irland zugelassenen Rechtsanwältin, vertreten lassen.

13. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob Regulation 6 der Regulations 1979, wonach ein „ausländischer" Rechtsanwalt in einem Verfahren, in dem eine Partei ihre Sache selbst vertreten kann, einen inländischen Rechtsanwalt beiziehen muss, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

14. Insbesondere wirft es die Frage auf, wie das Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98), auszulegen ist, in dem der Gerichtshof das Recht eines Mitgliedstaats geprüft hat, einem dienstleistenden Rechtsanwalt vorzuschreiben, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln. Der Sache nach fragt sich das vorlegende Gericht, ob dieses Urteil der Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln entgegensteht, wenn die Partei, die der dienstleistende Rechtsanwalt vertreten möchte, ihre Sache nach nationalem Recht vor Gericht selbst vertreten dürfte.

15. Hierzu führt das vorlegende Gericht aus, dass das Erfordernis des Handelns „im Einvernehmen" begrenzt sei. So sei es nicht nötig, dass der inländische Rechtsanwalt der bevollmächtigte Anwalt oder der Anwalt sei, der die Sache bei Gericht vortrage. Es sei den beiden befassten Rechtsanwälten, also dem dienstleistenden und dem nach irischem Recht zugelassenen Rechtsanwalt, zu überlassen, ihre jeweilige Rolle festzulegen. Die Rolle des nach irischem Recht tätigen Rechtsanwalt sei es, sich als dem dienstleistenden Rechtsanwalt zur Seite stehender Anwalt bestellen zu lassen, wenn die sachgerechte Vertretung des Mandanten und die ordnungsgemäße Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber dem Gericht Kenntnisse oder eine Beratung erforderten, die gerade deswegen nötig sein könnten, weil der dienstleistende Rechtsanwalt möglicherweise nur begrenzte Kenntnis von potenziell relevanten Aspekten des Rechts, der Gepflogenheiten, des Verfahrens oder der Standesregeln des Aufnahmestaats habe. Daher hänge der Umfang dieser Zusammenarbeit stark von den Gegebenheiten im Einzelfall ab, wobei eine reale Gefahr bestehe, dass ein dienstleistender Rechtsanwalt versehentlich seinen Pflichten dem Mandanten oder dem angerufenen Gericht gegenüber nicht nachkomme, wenn er nicht zumindest einen nach irischem Recht zugelassenen Rechtsanwalt benannt habe, der ihm in diesen Belangen zur Seite stehe.

16. Schließlich weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass eine der standesrechtlichen Pflichten jedes Rechtsanwalts, der eine Partei vor den irischen Gerichten vertrete, die Verpflichtung sei, Recherchen auf allen relevanten Rechtsgebieten durchzuführen und dem Gericht das gesamte rechtliche Material, ob Rechtsvorschriften oder Rechtsprechung, vorzutragen, das sich auf den ordnungsgemäßen Gang des Verfahrens auswirken könne. Diese Verpflichtung bestehe auch für Material, das der von diesem Rechtsanwalt vertretenen Sache nicht förderlich sei. Sie gelte als ein kennzeichnendes Merkmal der Verfahren in den Ländern des *common law*, in denen ein wesentlicher Teil der Recherche, die ein Gericht benötige, um sachgerecht über Rechtsfragen entscheiden zu können, nicht vom Gericht selbst, sondern von den Parteien durchgeführt werde. Es liege auf der Hand, dass dies nicht für die Fälle gelte, in denen die Parteien ihre Sache selbst verträten. In diesen Fällen müssten die Gerichte ihr Möglichstes tun, um die Rechtsfragen ohne den Beistand eines Rechtsanwalts für die eine oder die andere Partei oder für beide Parteien zu behandeln.

17. Unter diesen Umständen hat der Supreme Court (Oberster Gerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Wahrnehmung der Option in Art. 5 der Richtlinie 77/249, die einem Mitgliedstaat erlaubt, einem Rechtsanwalt, der einen Mandanten in Gerichtsverfahren vertritt, als Bedingung aufzuerlegen, dass er „im Einvernehmen … mit einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt … handel[t]“, einem Mitgliedstaat in allen Fällen verwehrt, in denen die Partei, die der dienstleistende Rechtsanwalt vertreten möchte, in einem solchen Verfahren zur Selbstvertretung berechtigt wäre?

2. Falls Frage 1 verneint wird: Auf welche Gesichtspunkte hat ein nationales Gericht bei der Beurteilung abzustellen, ob ein Erfordernis „im Einvernehmen … mit [zu] handeln“ zulässig ist?

3. Würde insbesondere die Auferlegung einer beschränkten Verpflichtung, „im Einvernehmen … mit“ zu handeln, in der in dieser Vorlageentscheidung beschriebenen Art und Weise einen verhältnismäßigen Eingriff in die Dienstleistungsfreiheit von Rechtsanwälten bedeuten, der im Hinblick auf das Allgemeininteresse, nämlich der Notwendigkeit des Schutzes der Verbraucher von Rechtsdienstleistungen und der Notwendigkeit der Sicherstellung der geordneten Rechtspflege, gerechtfertigt wäre?

4. Falls Frage 3 bejaht wird: Gilt dies unter allen Umständen, und, falls nicht, welche Gesichtspunkte sollte ein nationales Gericht bei der Entscheidung berücksichtigen, ob ein solches Erfordernis im Einzelfall zulässig ist?

IV. Verfahren vor dem Gerichtshof

18. Die Vorlageentscheidung vom 4. Oktober 2019 ist am 8. Oktober 2019 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen.

19. VK, der General Council of the Bar of Ireland, die Law Society of Ireland, die irische und die spanische Regierung sowie die Europäische Kommission haben innerhalb der Frist des Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union schriftliche Erklärungen eingereicht.

20. Mit prozessleitender Maßnahme vom 14. Juli 2020 hat der Gerichtshof Fragen an die irische Regierung gerichtet. Die schriftlichen Antworten auf diese Fragen sind fristgemäß eingegangen.

21. In der Sitzung vom 23. September 2020 haben die Vertreter von VK, des General Council of the Bar of Ireland, der Law Society of Ireland, der irischen und der spanischen Regierung sowie der Kommission mündliche Ausführungen gemacht.

V. Rechtliche Würdigung

A. Vorbemerkungen

22. Der einheitliche Markt der Union ist ein Eckstein der europäischen Integration und ein Motor für Wachstum und Beschäftigung; in diesem Rahmen ist u. a. der in Art. 56 Abs. 1 AEUV verankerte freie Dienstleistungsverkehr vorgesehen. Die Erbringung von Rechtsdienstleistungen – konkreter, Rechtsberatung und Vertretung vor den Gerichten – durch Rechtsanwälte, die im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssache steht[3], fällt damit unter die in den Verträgen gewährleisteten Grundfreiheiten.

23. Die Erbringung von Rechtsdienstleistungen ist durch Besonderheiten gekennzeichnet, die aufs Engste mit den unterschiedlichen Traditionen der Mitgliedstaaten zusammenhängen. Die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs erfordert im Allgemeinen eine ausgezeichnete Kenntnis sämtlicher Regeln, die sich aus diesen Traditionen ergeben. Nun gibt es aber in Europa aufgrund seiner langen und komplexen Geschichte zahlreiche Traditionen, die sich der Vielfalt der Rechtskulturen zuordnen lassen und von denen jede die ihr eigenen Besonderheiten aufweist[4]. Denn trotz des kulturellen Austauschs zwischen den europäischen Nationen[5] und der im Rahmen des Integrationsprozesses versprochenen Annäherung der Rechtsvorschriften bleiben die Rechts- und Gerichtssysteme der Mitgliedstaaten ihren jeweiligen Traditionen verhaftet, was sich auf institutioneller Ebene, aber auch auf der Ebene des Rechts und der Standesregeln widerspiegelt. Wie wichtig auch immer die Bewahrung einer solchen Vielfalt der Rechtstraditionen sein mag, steht doch außer Zweifel, dass sie Hindernisse für die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs schaffen kann. Der Rechtsanwalt wird in der Regel gezwungen sein, sich mit den in einem anderen Mitgliedstaat geltenden Regeln vertraut zu machen, bevor er dort Dienstleistungen erbringen kann, was einen gewissen Anpassungsaufwand erfordert.

24. Um die grenzüberschreitende Erbringung von Rechtsdienstleistungen weitestgehend zu ermöglichen und die Hindernisse zu überwinden, die sich aus den Unterschieden der nationalen Rechtsordnungen ergeben, hat der Unionsgesetzgeber mehrere Akte des abgeleiteten Rechts erlassen, darunter die Richtlinie 77/249, mit denen die wirksame Ausübung der Dienstleistungsfreiheit durch Rechtsanwälte erleichtert werden soll. Diese Richtlinie sieht die gegenseitige und automatische Anerkennung der Berufsbezeichnungen der in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten zugelassenen Rechtsanwälte sowie die Möglichkeit der Ausübung dieser Tätigkeit in anderen Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen vor. Zu den Bedingungen, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 5 dieser Richtlinie vorschreiben können, gehört die Verpflichtung für den dienstleistenden Rechtsanwalt, „im Einvernehmen … mit einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt, der gegebenenfalls diesem Gericht gegenüber die Verantwortung trägt, … [zu] handeln“.

3 Da die Tätigkeiten eines Rechtsanwalts einen breiten Fächer von Aufgaben umfassen können, ist zu klären, um welche Dienstleistungen es in der vorliegenden Rechtssache geht. Wie Generalanwalt Léger in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Wouters u. a. (C-309/99, EU:C:2001:390, Nr. 50) ausgeführt hat, konzentrieren sich die Tätigkeiten der Rechtsanwälte traditionell auf zwei grundlegende Funktionen: die beratende Tätigkeit (die die Beratung, die Verhandlung und die Abfassung bestimmter Dokumente umfasst) sowie den Beistand und die Vertretung des Mandanten vor Gerichten und außergerichtlichen Stellen.

4 Vgl. dazu Visegrády, A., „Legal Cultures in the European Union“, *Acta Juridica Hungarica*, Bd. 42, Nr. 3-4, 2001, S. 203, der ganz allgemein zwischen dem römischen, dem germanischen, dem nordischen sowie dem Rechtskreis des *common law* unterscheidet.

5 Der Genfer Schriftsteller, Philosoph und Musiker Jean-Jacques Rousseau schrieb im 18. Jahrhundert: „Es gibt heute keine Franzosen, Deutsche, Spanier oder Engländer mehr, wer immer dies auch behaupte; es gibt nur noch Europäer.“

25. Die vorliegende Rechtssache bietet dem Gerichtshof Gelegenheit, den Ermessensspielraum näher zu bestimmen, über den die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einzelheiten der Umsetzung dieser Bedingung verfügen. Besonderes Augenmerk gebührt dabei der Frage des Ausgleichs zwischen freiem Dienstleistungsverkehr und anderen legitimen und anerkannten Interessen in diesem Bereich wie der Notwendigkeit, den Schutz der Rechtsuchenden zu gewährleisten, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen, und eine ordnungsgemäße Rechtspflege sicherzustellen, die diese Bedingung grundsätzlich schützen soll.

26. So gesehen könnte sich die Verpflichtung zum Handeln im Einvernehmen mit einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt, die die Beachtung der geltenden Regeln sicherstellen soll, als zu restriktiv im Verhältnis zu den verfolgten Zielen erweisen. Es darf nicht vergessen werden, dass diese Bedingung letztlich bedeutet, dass der Rechtsuchende die Kosten zu tragen hat, die mit der gleichzeitigen Inanspruchnahme der Dienste zweier Rechtsanwälte verbunden sind, was ihn von der Verteidigung seiner Rechte abhalten kann. Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union schützt aber das Recht jeder Person, sich vor Gericht beraten, verteidigen und vertreten lassen. Dieses Recht garantiert den wirksamen Zugang zu den Gerichten, der ein wesentliches Element des Rechtsstaat ist[6]. Diese Vorbemerkungen sollen verdeutlichen, welche Bedeutung den Antworten des Gerichtshofs auf die Vorlagefragen zukommt.

B. Zu den Vorlagefragen 1, 2 und 3

27. Mit den ersten drei Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht der Sache nach wissen, ob das Recht eines Rechtsanwalts, eine Partei auf der Grundlage der Richtlinie 77/249 in einem anderen Mitgliedstaat zu vertreten, von der von diesem Mitgliedstaat aufgestellten Bedingung abhängig gemacht werden kann, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln, wenn die Partei, die der Rechtsanwalt vor Gericht vertreten möchte, berechtigt ist, ihre Sache vor dem angerufenen Gericht selbst zu vertreten, und, wenn ja, wie diese Verpflichtung formuliert werden kann.

1. Die Verpflichtung, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln, stellt als solche eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar

28. Die Richtlinie 77/249 wurde auf der Grundlage von Art. 59 EWG-Vertrag, jetzt Art. 56 AEUV, erlassen. Wie ich bereits in meinen Vorbemerkungen ausgeführt habe, wird mit der Richtlinie 77/249 der freie Dienstleistungsverkehr verwirklicht, da mit ihr dessen tatsächliche Ausübung durch Rechtsanwälte erleichtert werden soll. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt der freie Dienstleistungsverkehr nach Art. 56 AEUV nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder des Umstands, dass er in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist als dem, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen – selbst wenn

6 Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwalt Cruz Villalón in der Rechtssache Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, Nrn. 37 und 39) und Urteil vom 22. Dezember 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, Rn. 31 und 59). Zur Rolle des Rechtsanwalts heißt es in Art. 1.1 der *Charta der Grundprinzipien der Europäischen Rechtsanwälte und Berufsregeln der Europäischen Rechtsanwälte*, Rat der Europäischen Anwaltschaften (CCBE), 2019: „In einer auf die Achtung des Rechts gegründeten Gesellschaft hat der Rechtsanwalt eine besonders wichtige Funktion. Seine Aufgabe beschränkt sich nicht auf die gewissenhafte Ausführung eines Auftrags im Rahmen des Gesetzes. Der Rechtsanwalt hat dafür Sorge zu tragen, dass sowohl der Rechtsstaat als auch die Interessen des Rechtsuchenden, dessen Rechte und Freiheiten er vertritt, gewahrt werden. Der Rechtsanwalt ist verpflichtet, nicht nur für die Sache seines Mandanten einzutreten, sondern auch der Berater seines Mandanten zu sein. Die Achtung der mit dem Rechtsanwaltsberuf verbundenen Funktion ist eine unabdingbare Voraussetzung für den Rechtsstaat und eine demokratische Gesellschaft."

sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten –, sofern sie geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen [7].

29. In diesem Zusammenhang scheint mir der Hinweis relevant, dass jede Verpflichtung, „im Einvernehmen" mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln, als solche für Rechtsanwälte eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne der angeführten Rechtsprechung darstellt, da sie bedeutet, dass der Rechtsuchende, der einen in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleister in Anspruch nehmen möchte, die mit der gleichzeitigen Bestellung eines inländischen Rechtsanwalts verbundenen Kosten zu tragen hat. Dieser Umstand kann auf den Rechtsuchenden abschreckend wirken, zumal in Sachen mit grenzüberschreitendem Charakter, die häufig die Anwendung von Unionsrecht und von Bestimmungen verschiedener Rechtsordnungen erfordern. Nicht nur wäre der Rechtsuchende gehindert, die Dienste eines „ausländischen" Rechtsanwalts in Anspruch zu nehmen, sondern auch Letzterer wäre betroffen, weil der seine Dienste nicht in einem anderen als seinem Herkunftsmitgliedstaat anbieten könnte. Was die Stellung des in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Rechtsanwalts angeht, ist darauf hinzuweisen, dass dieser entgegen Art. 57 AEUV nicht in der Lage ist, seine Tätigkeit vorübergehend in dem Mitgliedstaat auszuüben, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den Voraussetzungen, die dieser Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt.

30. Dabei ist zu beachten, dass der freie Dienstleistungsverkehr, der zu den in den Verträgen verankerten tragenden Grundsätzen zählt, nur durch Regeln beschränkt werden kann, die durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses *gerechtfertigt* sind und die zur Erreichung dieses Zieles geeignet und im Hinblick darauf *verhältnismäßig* sind [8]. Die Tatsache, dass der Unionsgesetzgeber den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt hat, gemäß Art. 5 der Richtlinie 77/249 eine solche Beschränkung einzuführen, bedeutet nicht, dass diese bei der Wahrnehmung dieser Möglichkeit über einen unbegrenzten Ermessensspielraum verfügen. Vielmehr muss eine solche Beschränkung mit den genannten Anforderungen im Einklang stehen, wie der Gerichtshof im Urteil Kommission/Deutschland [9], das für die Prüfung der vorliegenden Rechtssache von besonderer Bedeutung ist, ausgeführt hat.

31. In der Rechtssache Kommission/Deutschland hatte der Gerichtshof über eine Vertragsverletzungsklage der Kommission zu entscheiden und musste in diesem Rahmen eingehend prüfen, ob eine deutsche Regelung, nach der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene dienstleistende Rechtsanwälte, die die Vertretung und die Verteidigung eines Mandanten vor Gericht wahrnahmen, dies nur im Einvernehmen mit einem deutschen Rechtsanwalt tun konnten, mit den Art. 59 und 60 EWG-Vertrag und mit der Richtlinie 77/249 vereinbar war. In seinem Urteil entschied der Gerichtshof, dass die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus diesen Bestimmungen verstoßen hatte. Der Gerichtshof hat seine Prüfung in diesem Urteil auf die Untersuchung konzentriert, ob die mit den deutschen Rechtsvorschriften eingeführten Beschränkungen gerechtfertigt und verhältnismäßig waren. Da das abgeleitete Recht, ausgelegt im Licht des Primärrechts, das Bezugskriterium für die Feststellung ist, ob die in Rede stehenden irischen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht im Einklang stehen, schlage ich vor, dem in der vorstehenden Nummer dargestellten Prüfungsschema zu folgen.

7 Urteile vom 26. Februar 2020, Stanleyparma und Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, Rn. 17), vom 10. März 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, Rn. 98), vom 12. September 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, Rn. 44), vom 18. März 2014, International Jet Management (C-628/11, EU:C:2014:171, Rn. 57), und vom 19. Dezember 2012, Kommission/Belgien (C-577/10, EU:C:2012:814, Rn. 38).

8 Urteil vom 19. September 2017, Kommission/Irland (Zulassungssteuer) (C-552/15, EU:C:2017:698, Rn. 74).

9 Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 12 und 13).

32. Hervorzuheben ist, dass sich trotz der Parallelen die vorliegende Rechtssache in verfahrensrechtlicher Hinsicht von der Rechtssache Kommission/Deutschland unterscheidet. Denn die Regeln für die Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, insbesondere hinsichtlich der Befugnisse des Gerichtshofs, gelten hier nicht. Mit seinem Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV bittet das vorlegende Gericht um eine Auslegung des Unionsrechts, um dieses in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit anzuwenden. Folglich kann sich der Gerichtshof nur indirekt zur Frage der Vereinbarkeit der irischen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht äußern, indem er sich darauf beschränkt, dem vorlegenden Gericht die Auslegungshinweise zu geben, die es diesem ermöglichen, selbst über diese Frage zu entscheiden [10].

33. Zur präzisen Beantwortung der Vorlagefragen ist zunächst der genaue Inhalt der in Rede stehenden irischen Rechtsvorschriften zu bestimmen, wobei auch deren Auslegung durch die nationalen Gerichte zu berücksichtigen ist. Wie der Gerichtshof im Urteil Kommission/Deutschland ausgeführt hat, werden in der Richtlinie 77/249 die Wendungen „im Einvernehmen … handeln“ und „[Verantwortung dem] Gericht gegenüber“ nicht näher erläutert [11], so dass den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum bei der Umsetzung belassen wird. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die irischen Rechtsvorschriften der Sache nach den Wortlaut von Art. 5 der Richtlinie 77/249 übernehmen. Nach den Informationen des vorlegenden Gerichts, das sich anscheinend auf seine „Praktischen Instruktionen“ bezieht, in denen die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Ausübung der Rechte aus der Richtlinie 77/249 im Einzelnen dargelegt werden, folgt die Bestimmung, in der diese Verpflichtung vorgesehen ist, d. h. Regulation 6 der Regulations 1979, „weitgehend der Formulierung des Art. 5 der Richtlinie 77/249“.

34. Allerdings wird diese Bestimmung anscheinend im Allgemeinen flexibel angewandt. Den Angaben des vorlegenden Gerichts zufolge besteht nach irischem Recht „die Mindestanforderung …, dass ein in Irland zugelassener Rechtsanwalt zur Verfügung steht, der – falls erforderlich – in Angelegenheiten des nationalen Rechts, der nationalen Gepflogenheiten, des nationalen Verfahrens oder der Standesregeln behilflich sein kann“. Zudem war nach Ansicht des vorlegenden Gerichts „die zum Zeitpunkt des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache 427/85, Kommission/Deutschland, nach deutschem Recht geltende Verpflichtung deutlich belastender als die Verpflichtung, die nach irischem Recht bestünde, wenn Irland berechtigt sein sollte, ein Handeln ‚im Einvernehmen‘ vorzuschreiben“. Vor diesem Hintergrund sind die in Rede stehenden irischen Rechtsvorschriften am Maßstab des Art. 56 AEUV und der Richtlinie 77/249 zu prüfen.

35. Unabhängig vom Grad der Beeinträchtigung, der mit der Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln einhergeht, stellt diese Bedingung als solche aus den bereits dargelegten Gründen [12] eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar. Die wesentliche Frage in der vorliegenden Rechtssache ist, ob es zwingende Gründe des Allgemeininteresses gibt, die eine solche Beschränkung rechtfertigen, und, wenn ja, ob diese Beschränkung im Hinblick auf die vom nationalen Gesetzgeber verfolgten Ziele verhältnismäßig ist. Der Grad der Beeinträchtigung kann im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit von Bedeutung sein und muss nach Maßgabe der Ausgestaltung des vom irischen Recht vorgeschriebenen einvernehmlichen Handelns bestimmt werden.

10 Urteile vom 15. Dezember 1993, Hünermund u. a. (C-292/92, EU:C:1993:932, Rn. 8), vom 31. Januar 2008, Centro Europa 7 (C-380/05, EU:C:2008:59, Rn. 50), und vom 26. Januar 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, Rn. 23).

11 Urteil vom 25. Februar 1988 (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 22).

12 Siehe Nr. 29 der vorliegenden Schlussanträge.

2. Die geordnete Rechtspflege und der Schutz der Rechtsuchenden sind zwingende Gründe des Allgemeininteresses

36. Zu den zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, die eine solche Beschränkung rechtfertigen können, geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass die irischen Rechtsvorschriften zwei Interessen schützen sollen, nämlich die geordnete Rechtspflege und den Schutz des Rechtsuchenden als Verbraucher. Es ist zu prüfen, ob diese Ziele in der Rechtsordnung der Union als zwingende Gründe des Allgemeininteresses anerkannt sind.

37. Hierzu weise ich zunächst darauf hin, dass der Gerichtshof in Rn. 23 des Urteils Kommission/Deutschland ausgeführt hat, dass, „[w]enn … die Richtlinie [77/249] den Mitgliedstaaten gestattet, dem dienstleistenden Rechtsanwalt vorzuschreiben, dass er im Einvernehmen mit einem am Ort zugelassenen Rechtsanwalt handeln muss, … ersterer dadurch in die Lage versetzt werden [soll], die Aufgaben, die ihm sein Mandant anvertraut hat, *unter Wahrung der Erfordernisse einer geordneten Rechtspflege* zu erfüllen“ [13]. Wie es dort weiter heißt, „soll ihm [so gesehen] die Verpflichtung, im Einvernehmen mit einem [inländischen] Rechtsanwalt zu handeln, die notwendige Unterstützung dafür geben, in einem anderen als dem ihm vertrauten Rechtssystem tätig zu werden; *dem angerufenen Gericht soll sie die Gewähr dafür bieten, dass der dienstleistende Rechtsanwalt tatsächlich über diese Unterstützung verfügt und somit in der Lage ist, das geltende Verfahrensrecht und die geltenden Berufs- und Standesregeln voll und ganz einzuhalten*.“

38. Die angeführte Passage dieses Urteils, in der der Gerichtshof das gesetzgeberische Ziel von Art. 5 der Richtlinie 77/249 erläutert, verstehe ich so, dass damit die geordnete Rechtspflege ausdrücklich als ein zwingender Grund des Allgemeininteresses anerkannt wird, der es grundsätzlich rechtfertigen kann, dem dienstleistenden Rechtsanwalt die Verpflichtung aufzuerlegen, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln.

39. Was den Schutz des Rechtsuchenden als Verbraucher angeht, weise ich darauf hin, dass sich dieses Interesse in gewisser Weise mit dem Interesse der geordneten Rechtspflege überschneidet, da die wirksame Verteidigung und Vertretung des Mandanten vor den nationalen Gerichten zum großen Teil auch von einer guten fachlichen Vorbereitung des beauftragten Rechtsanwalts abhängt. Ein Rechtsanwalt mit vertiefter Kenntnis der anwendbaren Rechtsvorschriften und Standesregeln wird gewiss in der Lage sein, den Anforderungen sowohl des Gerichtssystems als auch des Empfängers der Rechtsdienstleistungen gerecht zu werden [14]. Diese Interessen hängen untrennbar miteinander zusammen und bilden gewissermaßen die beiden Seiten ein und derselben Medaille, wie mehrere vom Gerichtshof entschiedene Rechtssachen zeigen, in denen es um die Bedingungen der Erbringung von Rechtsdienstleistungen in den Mitgliedstaaten geht. In diesen Rechtssachen waren die beiden Interessen gemeinsam als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angeführt worden, die eine Beschränkung dieser Grundfreiheit rechtfertigen können, was der Gerichtshof anerkannt hat.

40. Zunächst verweise ich auf die verbundenen Rechtssachen, in denen das Urteil Cipolla u. a. [15] ergangen ist, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass „zum einen [der Schutz] der Verbraucher, u. a. der Empfänger gerichtsbezogener, von Organen der Rechtspflege erbrachter Dienstleistungen, und zum anderen [der Schutz] einer geordneten Rechtspflege Ziele darstellen, die als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden können und mit denen sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt“. Sodann weise ich darauf hin, dass der

13 Urteil vom 25. Februar 1988 (427/85, EU:C:1988:98). Hervorhebung nur hier.

14 In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Lahorgue (C-99/16, EU:C:2017:107, Nr. 56) hat Generalanwalt Wathelet die gemeinsame Vorstellung von der Funktion eines Rechtsanwalts in der Rechtsordnung der Union angesprochen: die eines Organs der Rechtspflege, das in völliger Unabhängigkeit und im höheren Interesse der Rechtspflege die rechtliche Unterstützung zu gewähren hat, die der Mandant benötigt. Diesem Schutz stehen auf der anderen Seite die Berufs- und Standespflichten gegenüber, die im allgemeinen Interesse festgelegt und kontrolliert werden.

15 Urteil vom 5. Dezember 2006 (C-94/04 und C-202/04, EU:C:2006:758, Rn. 64).

Gerichtshof im Urteil Reisebüro Broede [16] ausgeführt hat, dass „die Anwendung von Berufsregelungen auf die Anwälte – namentlich von Vorschriften über Organisation, Befähigung, Standespflichten, Kontrolle und Verantwortlichkeit – den Empfängern rechtlicher Dienstleistungen und der Rechtspflege die erforderliche Gewähr für Integrität und Erfahrung [bietet]“. In jüngerer Zeit hat der Gerichtshof im Urteil Lahorge [17] festgestellt, dass „der Schutz der Bürger als Endempfänger juristischer Dienstleistungen und die geordnete Rechtspflege u. a. an das Erfordernis der Kontrolle des Dienstleisters geknüpft [sind]“. Die vorliegende Rechtssache weist keine Besonderheit auf, die eine andere Schlussfolgerung zuließe. Demgemäß sind die sich aus dieser Rechtsprechung ergebenden Grundsätze auf den vorliegenden Fall anzuwenden.

41. Daraus folgt, dass die geordnete Rechtspflege und der Schutz des Rechtsuchenden als Verbraucher in der Rechtsordnung der Union zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die es rechtfertigen können, dem dienstleistenden Rechtsanwalt die Verpflichtung aufzuerlegen, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln.

3. Prüfung der Ausgestaltung der Verpflichtung zu einvernehmlichen Handeln durch den irischen Gesetzgeber mit Blick auf die angeführten Interessen

42. Die Frage, ob die Verpflichtung zum Handeln im Einvernehmen mit dem inländischen Rechtsanwalt mit Blick auf die angeführten Interessen tatsächlich gerechtfertigt ist, muss auf der Grundlage einer Prüfung der Ausgestaltung dieser Verpflichtung durch den irischen Gesetzgeber anhand objektiv bestimmter Kriterien beantwortet werden. Wie bereits gesagt, wird in der Richtlinie 77/249 der Begriff „im Einvernehmen … handeln“ nicht näher erläutert, so dass den Mitgliedstaaten ein gewisser Handlungsspielraum bei der Umsetzung belassen wird, sollten sie von der ihnen in Art. 5 der Richtlinie 77/249 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch machen wollen. Mithin sind theoretisch unterschiedliche Ausgestaltungen des einvernehmlichen Handelns denkbar, von denen manche die Erbringung der Dienstleistung stärker beschränken können als andere.

43. Angesichts dessen erweist sich eine Prüfung dieser Ausgestaltung anhand objektiver Kriterien als erforderlich, sollen nicht unüberwindbare Hindernisse die Ausübung dieser Grundfreiheit illusorisch machen. Zu diesen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannten Kriterien, die ich auch in der vorliegende Rechtssache für relevant halte, gehören die Erfordernisse der *Kohärenz* und der *Verhältnismäßigkeit*, die im Folgenden anzuwenden sind [18]. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine nationale Regelung nur dann geeignet, die Erreichung des geltend gemachten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen [19]. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfen Beschränkungen von Grundfreiheiten nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist [20]. Im Folgenden werde ich bestimmte Aspekte der Ausgestaltung der fraglichen Verpflichtung durch die irischen Rechtsvorschriften prüfen, die meines Erachtens Zweifel hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht begründen.

16 Urteil vom 12. Dezember 1996 (C-3/95, EU:C:1996:487, Rn. 38).

17 Urteil vom 18. Mai 2017 (C-99/16, EU:C:2017:391, Rn. 35).

18 Da erstens in den Ausführungen des vorlegenden Gerichts und der Verfahrensbeteiligten ausschließlich auf die Erfordernisse der *Kohärenz* und der *Verhältnismäßigkeit* eingegangen wird und da zweitens niemand die *Geeignetheit* der irischen Rechtsvorschriften zur Erreichung der in Nr. 36 der vorliegenden Schlussanträge in Frage stellt, werde ich mich auf die Untersuchung dieser beiden Kriterien konzentrieren.

19 Urteile vom 19. Juli 2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, Rn. 37), vom 30. April 2014, Pfleger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 43), vom 12. Juni 2014, Digibet und Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 26), und vom 14. November 2018, Memoria und Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, Rn. 52).

20 Urteile vom 6. November 2003, Gambelli u. a. (C-243/01, EU:C:2003:597), vom 27. Oktober 2005, Kommission/Spanien (C-158/03, nicht veröffentlicht, EU:C:2005:642, Rn. 48), und vom 19. Dezember 2018, Stanley International Betting und Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, Rn. 76).

a) Zur Inkohärenz des Erfordernisses, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln, obwohl der Rechtsuchende ohne Vertretung vor Gericht auftreten kann

44. Die Verpflichtung, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln, obwohl der Rechtsuchende ohne Vertretung vor Gericht auftreten kann, ist einer der auffälligsten Aspekte der in Rede stehenden Rechtsvorschriften. Der Vorlageentscheidung zufolge hat dieses Recht seinen Ursprung in einem Grundrecht auf Zugang zu den Gerichten, insbesondere zu den obersten Gerichten, das im irischen Verfassungsrecht gewährleistet ist. Im Unterschied zu juristischen Personen sind natürliche Personen in allen Verfahren berechtigt, ihre Sache selbst zu vertreten, doch muss immer dann, wenn sich eine Partei vertreten lassen muss (Fall der juristischen Personen) oder möchte (Fall der natürlichen Personen), diese Person einen ordnungsgemäß in Irland zugelassenen Rechtsanwalt mit der Vertretung beauftragen.

45. In dieser Hinsicht ist festzustellen, dass die irischen Rechtsvorschriften den deutschen Rechtsvorschriften sehr ähnlich sind, die der Gerichtshof in der mit dem Urteil Kommission/Deutschland entschiedenen Rechtssache geprüft hat, denn das deutsche Recht erlaubte es dem Rechtsuchenden in bestimmten Fällen, seine Sache vor den Gerichten dieses Mitgliedstaats selbst zu vertreten [21]. Eine weitere Ähnlichkeit, die ich im vorliegenden Zusammenhang für relevant halte, ist der Umstand, dass die deutschen Rechtsvorschriften ausnahmslos die Verpflichtung vorsahen, einen inländischen Rechtsanwalt zu beauftragen, wenn der Rechtsuchende auf sein Recht, sich vor Gericht selbst zu verteidigen, verzichtete und es vorzog, die Dienste eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Rechtsanwalts in Anspruch zu nehmen.

46. Der Gerichtshof befand, dass es unter diesen Umständen Gesichtspunkte des Allgemeininteresses nicht rechtfertigen können, einem Rechtsanwalt, der in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen ist und geschäftsmäßig Dienstleistungen erbringt, die Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln mit einem deutschen Rechtsanwalt aufzuerlegen [22]. Folglich entschied er, dass ein dienstleistender Rechtsanwalt, der im Übrigen bei all seinen Tätigkeiten vor deutschen Gerichten gemäß Art. 4 der Richtlinie 77/249 die in diesem Mitgliedstaat geltenden Standesregeln einhalten musste, durch die deutschen Rechtsvorschriften nicht verpflichtet werden konnte, in Rechtsstreitigkeiten, in denen nach diesem Recht kein Anwaltszwang bestand, im Einvernehmen mit einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt zu handeln [23]. Der Gerichtshof gelangte zu dem Ergebnis, dass das deutsche Durchführungsgesetz, soweit es diese Verpflichtung durch seine allgemeine Fassung auf diese Rechtsstreitigkeiten erstreckte, gegen die Richtlinie 77/249 und gegen die Art. 59 und 60 EWG-Vertrag (jetzt Art. 56 und 57 AEUV) verstieß [24].

47. Diese Rechtsprechung hat der Gerichtshof in der mit dem Urteil Kommission/Frankreich [25] entschiedenen Rechtssache bekräftigt, in der es um französische Rechtsvorschriften ging, nach denen der dienstleistende Rechtsanwalt ebenfalls verpflichtet war, zur Ausübung von Tätigkeiten, für die das französische Recht keinen Anwaltszwang vorsah, im Einvernehmen mit einem in Frankreich zugelassenen Rechtsanwalt zu handeln [26]. Vereinfacht gesagt wies auch das französische Recht die wesentlichen Merkmale auf, die ich soeben genannt habe und mit denen sich Gerichtshof in der mit dem Urteil Kommission/Deutschland [27] entschiedenen Rechtssache befasst hatte. Daher konnte das

21 Urteil vom 25. Februar 1988 (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 13).

22 Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 14).

23 Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 15).

24 Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 15).

25 Urteil vom 10. Juli 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302).

26 Urteil vom 10. Juli 1991, Kommission/Frankreich (C-294/89, EU:C:1991:302, Rn. 18).

27 Urteil vom 25. Februar 1988 (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 13).

Verdikt des Gerichtshofs nicht anders ausfallen. Unter Bezugnahme auf die Begründung des vorgenannten Urteils entschied der Gerichtshof, dass die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 59 und 60 EWG-Vertrag (jetzt Art. 56 und 57 AEUV) und aus der Richtlinie 77/249 verstoßen hatte [28].

48. Der Gerichtshof hat sich hierfür offenkundig darauf gestützt, dass es den in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften an Kohärenz mangelte. In der Tat ist nicht ersichtlich, warum das Ziel des Verbraucherschutzes und der geordneten Rechtspflege der Selbstvertretung einer Partei nicht entgegensteht, diese aber gleichwohl daran gehindert sein soll, die Dienste eines Rechtsanwalts in Anspruch zu nehmen, der in einem Mitgliedstaat zur Ausübung seines Berufs zugelassen und sämtlichen für diesen Beruf geltenden standesrechtlichen Pflichten unterworfen ist.

49. Folglich schlage ich vor, auf den vorliegenden Fall die in den Urteilen vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98), und vom 10. Juli 1991, Kommission/Frankreich (C-294/89, EU:C:1991:302), herausgearbeiteten Grundsätze anzuwenden und das vorlegende Gericht darauf hinzuweisen, dass es die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften sorgfältig anhand des Kriteriums der Kohärenz prüfen muss, und ihm die hierfür erforderlichen Auslegungshinweise zu geben. Die Ausführungen in den vorliegenden Schlussanträgen sollen den Gerichtshof bei der Entwicklung dieser Hinweise unterstützen.

b) Der Umstand, dass sich der Rechtsuchende nach dem nationalen Recht nicht von einer Person vertreten lassen kann, die kein Rechtsanwalt ist, ist kein entscheidender Faktor für die Feststellung der Kohärenz dieses Rechts

50. Entgegen dem Vorbringen einiger Verfahrensbeteiligter, nämlich der Law Society of Ireland und des General Council of the Bar of Ireland, sehe ich in dem Umstand, dass nationale Rechtsvorschriften für einen Rechtsuchenden nicht ausdrücklich die Möglichkeit vorsehen, sich von einer Person vertreten zu lassen, die kein Rechtsanwalt ist, als solchem keinen entscheidenden Faktor für die Feststellung der Kohärenz dieses Rechts.

51. Das Vorbringen dieser Verfahrensbeteiligten, mit dem eine Anwendung der Grundsätze des Urteils vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98), auf den vorliegenden Fall ausgeschlossen werden soll, beruht auf einem Verständnis dieses Urteils, wonach der Gerichtshof den Umstand für entscheidend erachtet haben soll, dass ein Rechtsuchender nach den deutschen Rechtsvorschriften seine Sache entweder selbst vertreten oder sich von einer Person ohne Rechtsanwaltsausbildung vertreten lassen konnte. Da das irische Recht die Vertretung durch eine solche Person nicht zulasse, seien diese Grundsätze auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar. Der Rechtsuchende könne seine Sache nur selbst vertreten oder sich von einem Rechtsanwalt vertreten lassen.

52. Wie ich jedoch bereits ausgeführt habe [29], hat der Gerichtshof die deutschen Rechtsvorschriften deshalb für mit dem Kohärenzgebot unvereinbar angesehen, weil das Erfordernis einvernehmlichen Handelns mit einem inländischen Rechtsanwalt trotz der Möglichkeit für den Rechtsuchenden galt, ohne Vertretung vor Gericht aufzutreten. Aus der Begründung des Urteils Kommission/Deutschland geht hervor, dass die nach deutschem Recht bestehende Möglichkeit, sich durch eine nicht als Rechtsanwalt zugelassene Person vertreten zu lassen, nur ein zusätzlicher Gesichtspunkt war, der den Gerichtshof in seiner Überzeugung bestätigte [30]. Das erste Merkmal genügt, um auf die Inkohärenz der Regeln des nationalen Systems zu schließen.

28 Urteil vom 10. Juli 1991, Kommission/Frankreich (C-294/89, EU:C:1991:302, Rn. 17 bis 20).

29 Siehe Nrn. 44 bis 49 der vorliegenden Schlussanträge.

30 Vgl. Urteil vom 25. Februar 1988 (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 13 und Tenor), in dem sich der Gerichtshof bei der Beschreibung des deutschen Rechts auf die Feststellung beschränkt, dass „kein Anwaltszwang besteht“, ohne dies näher auszuführen.

53. Dieses Verständnis wird zudem durch die Begründung des Urteils Kommission/Frankreich bestätigt, aus der hervorgeht, dass die vom Gerichtshof geprüften französischen Rechtsvorschriften u. a. die beiden vorgenannten Merkmale aufwiesen und das Erfordernis galt, dass der dienstleistende Rechtsanwalt trotz der für den Rechtsuchenden bestehenden Möglichkeit der Selbstvertretung im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt handeln musste, wobei dieser Gesichtspunkt die Aufmerksamkeit des Gerichtshofs auf sich gezogen hatte. Die mehrfache Erwähnung dieser Besonderheit der französischen Rechtsvorschriften deutet darauf hin, welcher Faktor bei der Prüfung entscheidend war [31].

54. Somit scheint das Vorbringen der genannten Verfahrensbeteiligten auf einem unrichtigen Verständnis der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu beruhen, das zurückzuweisen ist. Folglich hindert der Umstand, dass sich die irischen Rechtsvorschriften in diesem Punkt von den Rechtsvorschriften unterscheiden, die Gegenstand der Prüfung in den vorgenannten Rechtssachen waren, nicht daran, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs aufgestellten Grundsätze anzuwenden und demgemäß zu dem Ergebnis zu gelangen, dass die irischen Rechtsvorschriften die in Nr. 36 der vorliegenden Schlussanträge genannten Ziele nicht in kohärenter Weise verfolgen.

c) Der irische rechtliche Rahmen scheint ausnahmsweise die Möglichkeit der Vertretung des Rechtsuchenden durch eine andere Person als einen Rechtsanwalt vorzusehen

55. Unabhängig von den vorstehenden Überlegungen weise ich darauf hin, dass der irische rechtliche Rahmen nicht so eindeutig zu sein scheint, wie die vorgenannten Verfahrensbeteiligten ihn beschreiben. Aufgrund gewisser Widersprüche in der Darstellung des rechtlichen Rahmens hinsichtlich der Möglichkeit für einen Rechtsuchenden, sich durch eine nicht als Rechtsanwalt tätige Person vertreten zu lassen, bin ich der Ansicht, dass dieser Gesichtspunkt auch bei der Prüfung der Kohärenz der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden kann.

56. Zum einen geht aus den schriftlichen Erklärungen der genannten Verfahrensbeteiligten hervor, dass der rechtsuchende Laie eine begrenzte Unterstützung in Anspruch nehmen kann, da z. B. eine nicht zu seiner Vertretung vor Gericht befugte Person ihn beraten oder Notizen machen darf. Diese im irischen Recht als „McKenzie friend“ bezeichnete Person soll aber nicht befugt sein, als Rechtsanwalt zu handeln oder die Sache zu betreiben. Bestätigt wird diese Information durch die Angaben des vorlegenden Gerichts, wonach die fragliche Person nur als unterstützender Assistent tätig werden soll, damit die betreffende Partei ihre Sache so gut wie möglich vertreten kann. Ein solcher „McKenzie friend“ soll u. a. nicht befugt sein, vor dem Supreme Court (Oberster Gerichtshof) als Vertreter einer Partei aufzutreten. Dennoch soll sie in einer begrenzten Zahl von Fällen tätig werden können, allerdings nur dann, wenn die ihre Sache selbst vertretende Partei unter einer Behinderung leidet, die sie am Vortrag und an der Verteidigung ihrer Sache hindert.

57. Zum anderen macht der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens geltend, ein rechtsuchender Laie könne sich in Irland tatsächlich, wenn auch nur ausnahmsweise von einer Person vertreten lassen, die kein Rechtsanwalt sei. Konkret scheint eine solche Vertretung in seltenen Fällen zugelassen werden zu können, wenn die Partei selbst dies vor dem angerufenen Gericht beantragt. Dem Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens zufolge ist diese Möglichkeit nicht gesetzlich vorgesehen, sondern steht im Ermessen des Gerichts. Ich weise darauf hin, dass sich diese Erklärungen auf die Auskünfte stützen, die der Attorney General in seiner Eigenschaft als Beteiligter u. a. in der

31 Vgl. Urteil vom 10. Juli 1991, Kommission/Frankreich (C-294/89, EU:C:1991:302, Rn. 18 und 19 sowie Tenor), in dem sich der Gerichtshof bei der Beschreibung des französischen Rechts auf die Feststellung beschränkt, dass es „keinen Anwaltszwang vorsieht“, ohne dessen Merkmale näher zu erläutern.

vorliegenden Rechtssache erteilt hat. Zudem hat die irische Regierung diese Information zum irischen Gerichtssystem in ihrer schriftlichen Antwort auf die vom Gerichtshof im Rahmen prozessleitender Maßnahmen gestellten Frage ausdrücklich bestätigt [32]. Folglich ist davon auszugehen, dass diese Erklärungen den irischen rechtlichen Rahmen zutreffend wiedergeben.

58. Angesichts dessen neige ich der Auffassung des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens zu, der den Gerichtshof darauf hinweist, dass sich ein Rechtsuchender nach irischem Recht – so wie es in der mit dem Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98), entschiedenen Rechtssache der Fall war – durch eine Person vertreten lassen kann, die kein Rechtsanwalt ist. Der Umstand, dass dies in Irland nur ausnahmsweise zulässig ist, steht einem Vergleich der nationalen Rechtsordnungen nicht entgegen. Wie der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens zu Recht geltend macht, ist die Vertretung durch Personen, die keine Angehörigen von Rechtsberufen sind, auch in Deutschland eine Ausnahme von der Regel und auch dort nur zulässig, wenn das öffentliche Interesse an einer geordneten Rechtspflege nicht die Vertretung durch einen Angehörigen eines Rechtsberufs verlangt [33].

59. Folglich ist unbeschadet der Beurteilung des nationalen Rechts, die dem vorlegenden Gericht obliegt, im Ergebnis festzustellen, dass die für einen Rechtsuchenden eventuell bestehende Möglichkeit, sich durch eine Person vertreten zu lassen, die kein Rechtsanwalt ist, ein Faktor ist, der bei der Prüfung der Kohärenz der irischen Rechtsvorschriften ebenfalls berücksichtigt werden kann.

d) Die Relevanz der Verfahrensregeln im System des **common law** *für die Konformitätsprüfung*

1) Zusammenfassung der Ausführungen des vorlegenden Gerichts und des Vorbringens bestimmter Verfahrensbeteiligter

60. Das vorlegende Gericht wirft die Frage auf, ob das irische Gerichtssystem, das auf dem *common law* beruht, der Anwendung der im Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98), herausgearbeiteten Grundsätze auf die vorliegende Rechtssache entgegensteht, wie mehrere Verfahrensbeteiligte geltend machen. Das vorlegende Gericht erläutert dazu, dass es im irischen Gerichtssystem Sache der Anwälte der Parteien sei, die nötigen juristischen Recherchen vorzunehmen und dem Richter die dem Rechtsuchenden günstigen (und ungünstigen) rechtlichen Aspekte vorzutragen, während der Richter eine eher passive Rolle spiele. Mit anderen Worten obliege den Parteien nach den Verfahrensregeln die Durchführung eines wesentlichen Teils der juristischen Recherchen, wie es in den Ländern des *common law* üblich sei. Werde dagegen der Rechtsuchende nicht von einem Rechtsanwalt vertreten, falle diese Aufgabe dem mit der Sache befassten Richter zu. In diesem Zusammenhang spricht das vorlegende Gericht das Problem an, das in diesem Fall für das Gericht bestehe, und bringt seine Vorbehalte gegenüber der Möglichkeit zum Ausdruck, dem Rechtsuchenden zu gestatten, auf die Vertretung durch einen Rechtsanwalt zu verzichten, indem er entweder seine Sache selbst vertrete oder sich auf eine Person stütze, die kein Rechtsanwalt sei.

32 Der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens und die irische Regierung verweisen auf das Urteil des Supreme Court (Oberster Gerichtshof) in der Rechtssache Coffey v. The Environmental Protection Agency [2014] 2 IR 125. Die Möglichkeit, die Vertretung eines rechtsuchenden Laien durch eine Person, die kein Rechtsanwalt ist, zuzulassen, scheint sich aus Rn. 38 dieses Urteils zu ergeben.

33 Im deutschen Zivilprozessrecht wird unterschieden zwischen dem „Bevollmächtigten“ und dem „Beistand“, geregelt in § 79 Abs. 2 bzw. § 90 der Zivilprozessordnung. Ihre Aufgabe ist allgemein die Vertretung und Unterstützung des Rechtsuchenden vor Gericht, und beide können in dessen Namen vortragen, auch wenn sich ihre jeweiligen Befugnisse erheblich voneinander unterscheiden. Sie müssen nicht unbedingt Angehörige von Rechtsberufen sein. Es ist ausdrücklich vorgesehen, dass auch volljährige Familienangehörige diese Rolle übernehmen können. Allein der „Bevollmächtigte“ muss Rechtsanwalt sein, wenn das Gesetz es vorschreibt. Der „Beistand“ ist im Allgemeinen eine dem Rechtsuchenden besonders nahestehende Person, die dessen volles Vertrauen genießt und zu einer Darstellung des Sach- und Streitverhältnisses in der Lage ist. Das Gericht kann eine Person als Beistand zurückweisen, wenn sie nicht die gesetzlich vorgesehenen Kriterien erfüllt oder nicht zu sachgerechtem Vortrag fähig ist (vgl. Krüger, W., und Rauscher, T. [Hrsg.], *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung*, 6. Aufl., München, C. H. Beck, 2020). Ähnliche Bestimmungen finden sich in den anderen Verfahrensordnungen, z. B. in § 67 Abs. 2 und 7 der Verwaltungsgerichtsordnung und § 22 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (vgl. Posser, H., und Wolff, H. A. [Hrsg.], *Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung*, 54. Aufl., München, C. H. Beck, 2020).

2) Zu dem Vorbringen, mit dem eine Besonderheit der irischen Rechtsordnung geltend gemacht wird

i) Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechtsprechungsanalyse

61. Bereits hier muss ich feststellen, dass mit diesem auf eine vermeintliche Besonderheit der irischen Rechtsordnung gestützten Vorbringen in Wirklichkeit in Zweifel gezogen wird, was durch die Analyse der Rechtsprechung des Gerichtshofs in den vorliegenden Schlussanträgen gerade festgestellt worden ist. Meines Erachtens weisen aber die irischen Rechtsvorschriften offenkundig ebenfalls die wesentlichen Merkmale auf, aufgrund deren der Gerichtshof festgestellt hat, dass es den deutschen und die französischen Rechtsvorschriften in den genannten Rechtssachen an Kohärenz fehlte, nämlich wegen des Erfordernisses, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln, auch wenn der Rechtsuchende ohne Vertretung auftreten könne [34]. Ich kann auch sonst keine Besonderheit der irischen Rechtsordnung erkennen, die hinsichtlich der Beachtung des Kohärenzerfordernisses ein anderes Ergebnis als in den vorgenannten Rechtssachen rechtfertigen würde.

62. Ich weise zudem darauf hin, dass mit diesem Vorbringen der Sache nach der Umstand hervorgehoben wird, dass die irischen Rechtsvorschriften für einen Rechtsuchenden nicht die Möglichkeit vorsehen, sich von einer Person vertreten zu lassen, die kein Rechtsanwalt ist. Hierzu genügt der Hinweis, dass, wie bereits dargelegt, erstens dieser Umstand für die Feststellung der Kohärenz der nationalen Rechtsvorschriften nicht entscheidend ist [35] und dass zweitens der irische rechtliche Rahmen, wie die deutsche Rechtsordnung, diese Möglichkeit vorzusehen scheint [36]. Da dieses Vorbringen die Schlussfolgerungen, zu denen ich gelangt bin, nicht entkräftet, ist es zurückzuweisen. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweise ich auf meine Ausführungen hierzu.

ii) Zu den vermeintlichen Besonderheiten des Gerichtssystems des common law

63. Nach diesen Klarstellungen weise ich darauf hin, dass das vorlegende Gericht nahezulegen scheint, dass die Maxime *iura novit curia* im Gerichtssystemen des *common law* nicht oder zumindest nur sehr eingeschränkt gegenüber dem System des europäischen kontinentalen Rechts gilt, wenn die Vertretung durch einen Rechtsanwalt im Rahmen eines Rechtsstreits vorgesehen ist. Ich bezweifle jedoch, dass sich eine solche Ansicht derart kategorisch vertreten lässt. Aus diesem Grund halte ich einige Bemerkungen hierzu für geboten.

64. Wie Generalanwalt Jacobs in seinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen C-430/93 und C-431/93, van Schijndel und van Veen [37], ausgeführt hat, mag der Gedanke „verlockend sein, … dass zwischen zwei [grundlegend] verschiedenen Arten von Verfahren [in den Mitgliedstaaten zu unterscheiden ist], und zwar, grob gesprochen, zwischen den kontinentalen Systemen auf der einen und dem englischen, irischen und schottischen System auf der anderen Seite. [Nach dieser Sichtweise kennt] das Gericht in den kontinentalen Systemen das Recht … *(iura novit curia* oder *curia novit legem)*; es muss die geeigneten Rechtsvorschriften auf den Sachverhalt anwenden, wie er ihm von den Parteien [vorgetragen] wird *(da mihi factum, dabo tibi ius)*, und wenn nötig stellt es zu diesem Zweck eigene rechtliche Nachforschungen an. Im englischen, irischen und schottischen System spielt das Gericht dagegen eine weniger aktive oder sogar eine passive Rolle. Dem Verfahren liegt im Allgemeinen die Annahme zugrunde, dass das Gericht keine [vom Vortrag der Parteien unabhängige Kenntnis des Rechts] besitzt, dass es von dem, was der Anwalt für die Parteien vorbringt, abhängig ist und dass seine Funktion im Wesentlichen darin besteht, ausschließlich auf der Grundlage ihres Vorbringens zu entscheiden. Nach Ansicht eines Kommentators besteht ‚das vielleicht [auffälligste]

34 Siehe Nr. 46 bis 49 der vorliegenden Schlussanträge.

35 Siehe Nrn. 50 bis 54 der vorliegenden Schlussanträge.

36 Siehe Nrn. 57 und 58 der vorliegenden Schlussanträge.

37 Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in den verbundenen Rechtssachen van Schijndel und van Veen (C-430/93 und C-431/93, EU:C:1995:185).

Merkmal des englischen Verfahrens darin …, dass die Regel *curia novit legem* … nie Teil des englischen Rechts [war und bis heute nicht ist]“[38]. Nach meinem Eindruck geht das vorlegende Gericht mit seinen Ausführungen, dass sich der Richter in einem Rechtsstreit wegen der für ihn geltenden Verfahrensregeln nicht auf seine eigene Kenntnis des Rechts stützten könne, von eben dieser Prämisse aus.

65. Gleichwohl ist zu beachten, dass Generalanwalt Jacobs zu dem Schluss gelangt ist, dass „[s]olche Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Rechtsordnungen … sich bei näherer Betrachtung oft als *übertrieben* [erweisen]“. Denn „[s]elbst [für] Zivilverfahren, [wo] der Gegensatz noch am ehesten [erkennbar ist] – er gilt nur sehr beschränkt für Strafverfahren oder für Verwaltungsgerichte, für die andere Grundsätze gelten –, *lässt sich die Unterscheidung zwischen den beiden Ansätzen kaum halten*“[39]. Generalanwalt Jacobs führt hierfür einige konkrete Beispiele an und widerspricht damit der These der vermeintlichen Unterschiede zwischen dem Gerichtssystem des *common law* und den kontinentalen Gerichtssystemen.

66. Was allgemein die vermeintlichen Besonderheiten des irischen Gerichtssystems angeht, weise ich darauf hin, dass die Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten ihnen eigene Merkmale aufweisen. Insoweit nehme ich Bezug auf meine einleitenden Ausführungen, in denen ich das reiche kulturelle Erbe Europas, einschließlich der Rechtstraditionen, angesprochen habe[40]. In Anbetracht der in Art. 3 Abs. 3 Unterabs. 4 EUV niedergelegten Verpflichtung der Union, den Reichtum ihrer kulturellen Vielfalt zu wahren, erscheint es mir unangebracht, einem bestimmten nationalen Gerichtssystem einen „privilegierten“ Status gegenüber den anderen einzuräumen. Dies liefe klar dem Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaat vor den Verträgen zuwider, den die Union gemäß Art. 4 Abs. 2 EUV zu achten hat.

67. Ich halte aber einen solchen Absatz in der vorliegenden Rechtssache auch nicht für erforderlich, da der Unionsgesetzgeber den aus dieser Vielfalt erwachsenden Herausforderungen für die Verwirklichung des Binnenmarkts für die Erbringung von Rechtsdienstleistungen Rechnung getragen hat, indem er den Mitgliedstaaten in Art. 5 der Richtlinie 77/249 die Befugnis eingeräumt hat, vorzuschreiben, dass der dienstleistende Rechtsanwalt im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln hat. Diese Zusammenarbeit zwischen den Rechtsberuflern verschiedener Mitgliedstaaten soll gerade die Beachtung der in den jeweiligen Gerichtssystemen geltenden Anforderungen gewährleisten und zugleich den freien Verkehr von Rechtsdienstleistungen weitestgehend ermöglichen. Denn die Möglichkeit für einen Rechtsanwalt aus einem anderen Mitgliedstaat, sich – wenn es nötig ist und objektiv gerechtfertigt erscheint – auf den Rat eines inländischen Rechtsanwalt mit der nötigen Kenntnis des Gerichtssystems zu stützen, stellt einen Vorteil dar, der seine Anpassung an das neue berufliche Umfeld erleichtern und folglich die grenzüberschreitende Erbringung von Rechtsdienstleistungen ermöglichen kann[41]. Da mit Art. 5 der Richtlinie 77/249 ein Mechanismus eingeführt wird, der es erlaubt, etwaige Besonderheiten der nationalen Rechtstraditionen hinreichend zu berücksichtigen, halte ich die vom vorlegenden Gericht zum Ausdruck gebrachten Bedenken nicht für gerechtfertigt.

38 Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in den verbundenen Rechtssachen van Schijndel und van Veen (C-430/93 und C-431/93, EU:C:1995:185, Nr. 33).

39 Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in den verbundenen Rechtssachen van Schijndel und van Veen (C-430/93 und C-431/93, EU:C:1995:185, Nr. 34). Hervorhebung nur hier.

40 Siehe Nr. 23 der vorliegenden Schlussanträge.

41 Siehe Nrn. 23 und 24 der vorliegenden Schlussanträge.

68. Nach alledem ist es meines Erachtens nicht angebracht, den vermeintlichen Unterschieden zwischen den Gerichtssystemen der betreffenden Mitgliedstaaten übermäßige Bedeutung beizumessen. Das gilt umso mehr in einer Rechtssache wie der vorliegenden, in der feststeht, dass die untersuchten Verfahrensregeln dieselben Inkohärenzen aufweisen. Meiner Ansicht nach sollte der Gerichtshof seine Aufmerksamkeit eher auf die Prüfung der Kohärenz und der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden irischen Rechtsvorschriften richten.

e) Die irischen Rechtsvorschriften bergen die Gefahr, den Rechtsuchenden in eine ungewisse Lage zu bringen, in der es zu einer Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte und des Zugangs zu den Gerichten kommen kann

69. Des Weiteren lassen mich Verhältnismäßigkeitserwägungen an der Vereinbarkeit der irischen Rechtsvorschriften mit dem Unionsrecht zweifeln. Konkret weise ich darauf hin, dass sich der Rechtsuchende unausweichlich vor die Wahl gestellt sieht, entweder seine Sache selbst zu vertreten oder einen inländischen Rechtsanwalt zu beauftragen. Denn es lässt sich nicht ernsthaft behaupten, dass er nicht daran gehindert wird, einen „ausländischen" Rechtsanwalts seines Vertrauens heranzuziehen (über seine Verpflichtung zur Beauftragung eines inländischen Rechtsanwalts hinaus). In der Praxis ist es sehr wahrscheinlich, dass die Belastung mit den Kosten für die parallele Beauftragung zweier Rechtsanwälte den Rechtsuchenden dazu veranlassen wird, seine Sache selbst zu vertreten. Es ist aber nicht auszuschließen, dass dies zu nicht hinnehmbaren Situationen hinsichtlich der Verteidigungsrechte und des Zugangs zu den Gerichten führt. Wie die Umstände des vorliegenden Falles zeigen – der Rechtsmittelführer kann seine Sache nicht selbst vertreten, und er kann nicht zwei Rechtsanwälte bezahlen –, drohen dem Rechtsuchenden schwere Nachteile, insbesondere in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten, in denen er dem Staat mit seinen erheblichen Ressourcen gegenübersteht.

70. Ich schließe mich dem Vorbringen des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens an, dass sich der Rechtsuchende in einer besonders ungewissen Lage hinsichtlich des Schutzes als Verbraucher von Rechtsdienstleistungen befinde, wenn er wegen der praktischen Unmöglichkeit, die Dienste eines Anbieters grenzüberschreitender Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, gezwungen sei, seine Sache selbst zu vertreten und alle damit verbundenen Schwierigkeiten zu meistern. Wie der Rechtsmittelführer des Ausgangsverfahrens zu Recht geltend macht, sind diese Rechtsuchenden in den Ländern mit dem Gerichtssystem des *common law*, in dem der Schwerpunkt auf dem mündlichen Vorbringen vor den Gerichten liegt[42], in einer schwierigen Lage.

71. Wenn ein rechtsuchender Laie vor der Wahl steht, ob er seine Sache selbst vor Gericht vertreten oder sich von einem Rechtsanwalt seines Vertrauens, der in der Vergangenheit zu seiner vollen Zufriedenheit für ihn tätig gewesen ist, vertreten lassen soll, liegt die Antwort auf die Frage, welche Option ihm den besten Schutz bietet, auf der Hand. Offenkundig ist dem Interesse des Schutzes der Verbraucher von Rechtsdienstleistungen und dem einer geordneten Rechtspflege besser gedient, wenn

42 Vgl. in diesem Sinne Bakshi, P. M., „Pleadings: role and significance", *Journal of the Indian Law Institute*, Bd. 34, Nr. 3 (Juli-September 1992), S. 355, der darauf hinweist, dass die Art des Vortrags vor Gericht früher große Bedeutung erlangt habe, was die Aufmerksamkeit der Richter und Anwälte auf sich gezogen habe; Clark, C. E., „History, Systems and Functions of Pleading", *Virginia Law Review* (1925) Nr. 11, S. 525 ff., der darlegt, dass sich das Vortragssystem in England vor der Eroberung durch die Normannen etabliert habe und zu einer wahren „Wissenschaft" geworden sei, die es zu kultivieren gelte; Thornburg, E., „Defining Civil Disputes: Lessons from Two Jurisdictions", *Melbourne University Lew Review*, Bd. 35, Nr. 1, November 2011, S. 211, die erläutert, dass das Verfahren im englischen System des *common law* ausschließlich mündlich gewesen sei. Seit dem 15. Jahrhundert sei auch ein Verfahrensabschnitt vorgesehen, in dem die Parteien Schriftsätze einreichen könnten.

dem Gericht die Anwesenheit eines – inländischen oder in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen – Rechtsanwalts zugutekommt, der am besten in der Lage ist, relevante rechtliche Argumente klar vorzutragen und sicherzustellen, dass dem Gericht die sachdienlichen Informationen zur Kenntnis gebracht werden [43].

72. In diesem Zusammenhang wird meines Erachtens den vorgenannten Interessen idealerweise eindeutig am besten Rechnung getragen, wenn sich der Rechtsuchende auf die Dienste des Rechtsanwalts seiner Wahl stützen kann. Damit werden die Grundsätze beachtet, die das besondere Verhältnis zwischen Rechtsanwalt und Mandant kennzeichnen, nämlich ihre Vertragsfreiheit, vor allem aber das gegenseitige Vertrauen [44]. Ist dieser Rechtsanwalt kein inländischer Rechtsanwalt, ist er also in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen, was der Fall sein kann in Rechtssachen mit grenzüberschreitendem Charakter, sollte es grundsätzlich ausreichen, sich zu vergewissern, dass er objektive Kriterien erfüllt, aus denen sich ableiten lässt, dass er in der Lage ist, die Vertretung des Rechtsuchenden wahrzunehmen. Ein solches Vorgehen erscheint unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit weit weniger restriktiv, als den dienstleistenden Rechtsanwalt zu verpflichten, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln. Auf den Aspekt der Verhältnismäßigkeit werde ich noch näher eingehen. Da dieser inländische Rechtsanwalt dem Rechtsuchenden und dem dienstleistenden Rechtsanwalt oft völlig unbekannt sein wird, verlangt die Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln von ihnen erhebliche Koordinationsbemühungen, die für alle Parteien zu einem lästigen und kostspieligen Hindernis für den Verfahrensbetrieb werden und sich im Nachhinein in manchen Fällen als übertrieben herausstellen können. Das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz sollte aber nicht von den finanziellen Möglichkeiten des Einzelnen abhängen.

73. Nach alledem drohen die in Rede stehenden irischen Rechtsvorschriften, sich nachteilig auf das Ziel auszuwirken, das der Theorie nach mit ihnen erreicht werden soll. Statt den wirksamen Zugang zu den Gerichten zu gewährleisten, sind sie eher geeignet, ihn zu beschränken, indem sie die Optionen des Rechtsuchenden begrenzen, und bewirken damit möglicherweise eine Beeinträchtigung der Verteidigungsrechte.

74. Es trifft zu, dass der Eintritt einer solchen Situation von den Umständen des Einzelfalls abhängt. Ein entscheidender Faktor ist die Art und Weise, wie die irischen Rechtsvorschriften von den nationalen Gerichten angewandt werden. Folglich lässt sich nicht mit Gewissheit feststellen, ob diese Rechtsvorschriften die Verteidigungsrechte tatsächlich beeinträchtigen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, dies unter Berücksichtigung auch dieses Aspekts zu prüfen.

43 Wie Generalanwalt Bobek in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache in den verbundenen Rechtssachen Uniwersytet Wrocławski und Polen/REA (C-515/17 P und C-561/17 P, EU:C:2019:774, Nr. 103) ausgeführt hat, „ist die Rechtsvertretung von maßgeblicher Bedeutung für die geordnete Rechtspflege. Ohne ordnungsgemäße Rechtsvertretung wäre der Kläger unter Umständen nicht in der Lage, alle [wesentlichen] Argumente zu seinen Gunsten vorzubringen – und dem Richter wäre es nicht möglich, davon Kenntnis zu nehmen“. Vgl. in diesem Sinne *Charta der Grundprinzipien der Europäischen Rechtsanwälte und Berufsregeln der Europäischen Rechtsanwälte*, a. a. O. (Fn. 11), S. 7, Nr. 6, wonach die „Mitwirkung [des Rechtsanwalts] für die [geordnete] Rechtspflege unverzichtbar ist“. Vgl. auch S. 10, „Prinzip (i) – Achtung der Rechtsstaatlichkeit und der Rechtspflege“.

44 Generalanwalt Bobek hat dazu in seinen Schlussanträgen in den verbundenen Rechtssachen Uniwersytet Wrocławski und Polen/REA (C-515/17 P und C-561/17 P, EU:C:2019:774, Nr. 111) ausgeführt: „Soweit sich aus … der Praxis in den Mitgliedstaaten ein gemeinsames Thema ergibt, dann ist es somit darin zu sehen, dass die Rechtsvertretung in erster Linie eine Frage privater Entscheidung und (beiderseitiger) Vertragsfreiheit ist. *Dem Mandanten steht die Auswahl seines Anwalts frei, und der Anwalt ist grundsätzlich frei, seine Mandanten auszuwählen. Das Verhältnis gründet auf Vertrauen*. Eingriffe in dieses Verhältnis sollten nur aus schwerwiegenden Gründen erfolgen, die es klar und zwingend erforderlich machen, ‚den Kläger vor seinem Anwalt zu schützen‘. Außerdem sollten sich, wenn Probleme festgestellt werden, besser die jeweiligen Selbstverwaltungseinrichtungen in Disziplinar- oder sonstigen Verfahren damit befassen.“ Hervorhebung nur hier.

f) Die irischen Rechtsvorschriften gelten allgemein und tragen den Umständen des Einzelfalls nicht genügend Rechnung

75. Die in Rede stehenden irischen Rechtsvorschriften sind auch dadurch gekennzeichnet, dass sie *allgemein gelten*, da *keine Ausnahme* von der Verpflichtung zum Handeln im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt vorgesehen zu sein scheint. Eine *übermäßige Strenge* der Rechtsvorschriften selbst oder ihrer Anwendung durch die nationalen Gerichte könnte sich als problematisch hinsichtlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erweisen. Dieser Aspekt verdient eine vertiefte Prüfung.

76. Den Informationen des vorlegenden Gerichts zufolge muss der dienstleistende Rechtsanwalt den nationalen Gerichten den Namen eines in Irland zugelassenen Rechtsanwalts anzeigen, der bereit ist, ihn zu unterstützen, falls der dienstleistende Rechtsanwalt Hilfe in Fragen des nationalen Rechts, der Gepflogenheiten und des Verfahrens oder der Standesregeln benötigt. Die geltenden Rechtsvorschriften überlassen es anscheinend dem dienstleistenden und dem nationalen Rechtsanwalt, ihre jeweilige Rolle im Einzelfall festzulegen, was ihnen eine relativ flexible Gestaltung ihrer Zusammenarbeit erlaubt. Die Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs scheint insoweit nicht über das hinauszugehen, was zur Erreichung der angestrebten Ziele von allgemeinem Interesse erforderlich ist.

77. Ein zusätzliches Argument für die Verhältnismäßigkeit nationaler Rechtsvorschriften wie der hier in Rede stehenden, die eine *flexible Gestaltung der Zusammenarbeit* zwischen dienstleistendem und inländischem Rechtsanwalt ermöglichen, lässt sich der Rechtsprechung des Gerichtshofs entnehmen. Nach den Urteilen Kommission/Deutschland [45] und Kommission/Frankreich [46] „ist davon auszugehen, dass der dienstleistende Rechtsanwalt und der [inländische] Rechtsanwalt, die beide den im Aufnahmemitgliedstaat geltenden Berufs- und Standesregeln unterliegen, in der Lage sind, *gemeinsam* unter Beachtung dieser Berufs- und Standesregeln und in Wahrnehmung ihrer beruflichen Selbständigkeit *ihre Zusammenarbeit so auszugestalten, wie es* dem ihnen anvertrauten Mandat *angemessen ist*“. Ich verstehe diese Aussage so, dass der Gerichtshof den Erlass eines nationalen rechtlichen Rahmens grundsätzlich gutheißt, der die Selbständigkeit, die der Beruf des Rechtsanwalts traditionell genießt, ebenso wie die Interessen des Rechtsuchenden wahrt. Allerdings erfordert der Schutz dieser Interessen einen beträchtlichen Grad an Flexibilität, um den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Die rechtlichen Probleme der einzelnen Rechtssache, die Spezialisierung und Erfahrung der Rechtsanwälte sowie das Vertrauen, das der Rechtsuchende in sie setzt, erfordern ein angemessenes, der jeweiligen Situation angepasstes Tätigwerden.

78. Auch wenn der Gerichtshof hinzugefügt hat, dass diese Erwägung für den nationalen Gesetzgeber nicht die Möglichkeit ausschließt, „den allgemeinen Rahmen der Zusammenarbeit der beiden Rechtsanwälte festzulegen“, ist darauf hinzuweisen, dass dies erstens nur den „allgemeinen Rahmen der Zusammenarbeit“ betrifft und dass zweitens die Wahrnehmung dieser Befugnis unter dem Vorbehalt steht, dass „die Verpflichtungen aufgrund der entsprechenden Bestimmungen nicht außer Verhältnis zu den mit der Pflicht zu einvernehmlichem Handeln verfolgten Zielen stehen“ [47]. Da die irischen Rechtsvorschriften anscheinend keine detaillierte Regelung dieser Zusammenarbeit zwischen den Rechtsanwälten enthalten und deren Ausgestaltung ihnen überlassen, halte ich es nicht für erforderlich, diese Rechtsvorschriften im Licht dieser Voraussetzungen zu prüfen.

45 Urteil vom 25. Februar 1988 (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 24). Hervorhebung nur hier.

46 Urteil vom 10. Juli 1991 (C-294/89, EU:C:1991:302, Rn. 31).

47 Urteile vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland (427/85, EU:C:1988:98, Rn. 25), und vom 10. Juli 1991, Kommission/Frankreich (C-294/89, EU:C:1991:302, Rn. 32).

79. Als vorläufiges Ergebnis ist festzuhalten, dass die irischen Rechtsvorschriften *allgemein gesprochen* dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Mit ihnen wird umgesetzt, was der Gerichtshof seinerzeit als den *idealen Ansatz* angesehen hat, nämlich den Rechtsanwälten zu überlassen, gemeinsam unter Beachtung dieser Standesregeln und in Wahrnehmung ihrer beruflichen Selbständigkeit ihre Zusammenarbeit im Rahmen des ihnen übertragenen Mandats angemessen auszugestalten.

80. Ungeachtet der Flexibilität, mit der diese Regelung angewandt wird, teile ich die Ansicht mehrerer Verfahrensbeteiligter, insbesondere des Rechtsmittelführers des Ausgangsverfahrens und der Kommission, dass es *Umstände* geben kann, *die geeignet sind, die Verpflichtung für den dienstleistenden Rechtsanwalt, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln, unnötig werden zu lassen*. Dabei denke ich u. a. an den Fall, dass der „ausländische" Rechtsanwalt dank seiner Ausbildung oder seiner Berufserfahrung die nötigen Kenntnisse für die Vertretung und die Verteidigung des Rechtsuchenden in Gerichtsverfahren vor den nationalen Gerichten besitzt. Darüber hinaus kommen hier weniger komplexe Rechtssachen in Betracht, die der „ausländische" Rechtsanwalt selbst zu behandeln in der Lage ist.

81. Unter derartigen Umständen läuft das Erfordernis der Beiziehung eines inländischen Rechtsanwalts meines Erachtens darauf hinaus, ihm eine rein „symbolische", d. h. für die Belange der Rechtspflege und des Rechtsuchenden keineswegs notwendige Rolle zuzuweisen. Dennoch blieben die in den vorliegenden Schlussanträgen bereits benannten finanziellen und praktischen Nachteile für den Rechtsuchenden und den dienstleistenden Rechtsanwalt die gleichen. Folglich ginge dieses Erfordernis unter den vorstehend beschriebenen Umständen deutlich über das hinaus, was zur Erreichung der durch die irischen Rechtsvorschriften geschützten legitimen Interessen erforderlich ist, und müsste als unverhältnismäßig angesehen werden.

82. Dies gilt besonders, wenn wie im Ausgangsverfahren feststeht, dass die den Rechtsmittelführer vertretende Rechtsanwältin zwar ihre berufliche Ausbildung in Deutschland erhalten hat, aber aufgrund ihrer Rechte aus der Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlament 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[48], mehr als zehn Jahre in Irland als Rechtsanwältin tätig war. Mit der Richtlinie 98/5 soll das in Art. 57 EWG-Vertrag, jetzt Art. 53 AEUV, verankerte Niederlassungsrecht umgesetzt werden. Anders als die Dienstleistungsfreiheit, aufgrund deren ein Dienstleistungserbringer seine Tätigkeit *vorübergehend* in dem Mitgliedstaat ausüben darf, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter denselben Voraussetzungen, die dieser Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen vorschreibt, berechtigt das Niederlassungsrecht zum Zugang zu selbständigen Tätigkeiten und zu deren Ausübung sowie zur Gründung und zum Betrieb von Unternehmen, um unter denselben Voraussetzungen, die nach dem Recht dieses Mitgliedstaat für seine eigenen Angehörigen gelten, eine *ständige* Tätigkeit in einem stabilen und kontinuierlichen Rahmen auszuüben.

83. Meines Erachtens kann unter diesen Umständen bei vernünftiger Betrachtung erwartet werden, dass ein „ausländischer" Rechtsanwalt eine gewisse Vertrautheit mit der Rechtsordnung des Aufnahmemitgliedstaats, einschließlich des nationalen Rechts und der dort geltenden Standesregeln, erlangt. Daher darf vermutet werden, dass er in der Lage sein wird, den Beruf des Rechtsanwalts relativ selbständig auszuüben.

84. Der 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 98/5 bestätigt diese Sichtweise, denn zum einen ist danach „der Aufnahmestaat stets verpflichtet, in seinem Gebiet erworbene Berufserfahrung zu berücksichtigen", und zum anderen „[darf n]ach dreijähriger effektiver und regelmäßiger Tätigkeit im Aufnahmestaat im Recht dieses Mitgliedstaats, einschließlich des Gemeinschaftsrechts, …

48 ABl. 1998, L 77, S. 36.

angenommen werden, dass der betreffende Rechtsanwalt die erforderliche Eignung erworben hat, um sich voll in den Berufsstand des Aufnahmestaats zu integrieren“. Für den Fall, dass die Rechtsanwältin des Rechtsmittelführers diese Voraussetzungen nach der Richtlinie 98/5 erfüllt, sollte kein Zweifel bestehen, dass sie sich in den Berufsstand des Rechtsanwalts in Irland integriert hat.

85. Zudem ist zu berücksichtigen, dass diese Rechtsanwältin den Rechtsmittelführer bereits vor den nationalen Gerichten und vor dem Gerichtshof vertreten hat, wo es in der Sache um das Unionsrecht [49] und nicht um das nationale Recht ging und die zu beantwortenden Fragen die Kosten und gegebenenfalls deren Erstattung wegen Verletzung des Unionsrechts betrafen, also Fragen, deren Behandlung keine substanzielle Unterstützung durch einen inländischen Rechtsanwalt erfordern.

86. Folglich rechtfertigen – vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht zu treffenden tatsächlichen Feststellungen – die Umstände des Ausgangsverfahrens meines Erachtens ein differenzierteres Vorgehen. Das vorlegende Gericht sollte prüfen, ob die in Rede stehenden irischen Rechtsvorschriften den Umständen des Einzelfalls tatsächlich Rechnung tragen und ob in Anbetracht dieser Umstände gegebenenfalls eine flexiblere Anwendung dieser Vorschriften oder sogar eine Befreiung von der Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln geboten ist.

87. Die Frage, anhand welcher Kriterien das vorlegende Gericht zu bestimmen hat, ob die Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln in einem gegebenen Fall durchgesetzt werden kann, ist Gegenstand der vierten Vorlagefrage. Aus Gründen der Klarheit ist eine vertiefte Prüfung dieses Themas daher im Rahmen der Prüfung dieser Frage angezeigt.

88. An dieser Stelle genügt es, festzuhalten, dass die Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln nicht unverhältnismäßig erscheint, sofern sie darauf beschränkt ist, den nationalen Gerichten den Namen eines in Irland zugelassenen Rechtsanwalts anzuzeigen, der bereit ist, den dienstleistenden Rechtsanwalt bei Bedarf zu unterstützen, und es den beteiligten Rechtsanwälten überlassen bleibt, ihre jeweilige Rolle im Einzelfall festzulegen.

89. Ich habe jedoch Zweifel, ob eine solche Verpflichtung verhältnismäßig wäre, wenn sich als zu strikt erwiese, um den verschiedenen Aspekten des Einzelfalls, wie ich sie im Vorstehenden benannt habe, Rechnung zu tragen. Eine dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechende Auslegung der irischen Rechtsvorschriften durch das vorlegende Gericht könnte dazu beitragen, einen Widerspruch zum Unionsrecht zu vermeiden.

4. Beantwortung der Vorlagefragen 1, 2 und 3

90. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass ein Mitgliedstaat die Option nach Art. 5 der Richtlinie 77/249 nur wahrnehmen kann, wenn die Verpflichtung, die dem unter diese Richtlinie fallenden Beteiligten auferlegt wird, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und insoweit verhältnismäßig ist. Es ist zwar Sache des nationalen Gerichts, zu beurteilen, ob dies der Fall ist, wenn der unter die Richtlinie 77/249 fallende Beteiligte eine Person vertreten möchte, die vor dem angerufenen Gericht ohne Vertretung selbst auftreten dürfte, doch ist nicht ersichtlich, dass die Beschränkung es erlaubt, ein solches Ziel in kohärenter Weise zu erreichen.

49 Gegenstand der Rechtssache C-167/17, Klohn, in der die Rechtsanwältin den Rechtsmittelführer vor dem Gerichtshof vertreten hat, war ein Vorabentscheidungsersuchen des Supreme Court (Oberster Gerichtshof), d. h. des auch hier vorlegenden Gerichts, zur Auslegung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 1985, L 175, S. 40) in der durch die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 (ABl. 2003, L 156, S. 17) geänderten Fassung.

91. In dem Fall, dass es grundsätzlich ein geeignetes Vorgehen ist, von der in Art. 5 der Richtlinie 77/249 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, bin ich zudem der Ansicht, dass ein System wie das im irischen Recht vorgesehene, nach dem nur die Anzeige des Namens eines in Irland zugelassenen Rechtsanwalts bei den nationalen Gerichten erforderlich ist und es dem dienstleistenden und dem inländischen Rechtsanwalt überlassen bleibt, ihre jeweilige Rolle im Einzelfall festzulegen, eine verhältnismäßige Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellt.

C. Zur vierten Vorlagefrage

1. Zur Notwendigkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften, damit diese dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen

92. Mit seiner vierten Vorlagefrage ersucht das vorlegende Gericht um Erläuterungen zu der Verpflichtung für einen dienstleistenden, in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Rechtsanwalt, im Einvernehmen mit einem inländischen Rechtsanwalt zu handeln. Es möchte wissen, ob es nach dem Unionsrecht zulässig ist, eine solche Verpflichtung unter allen Umständen vorzuschreiben, und, wenn nicht, welche Gesichtspunkte ein nationales Gericht bei der Entscheidung berücksichtigen sollte, ob ein solches Erfordernis im Einzelfall zulässig ist.

93. Wie ich bei meiner Untersuchung der ersten drei Vorlagefragen dargelegt habe, stellt ein System wie das im irischen Recht vorgesehene in Anbetracht der Ausgestaltung des vorgeschriebenen einvernehmlichen Handelns eine angemessene Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs dar. Ich muss jedoch klarstellen, dass dieser Schluss auf der Prämisse beruht, dass es absolut notwendig sein muss, von der in Art. 5 der Richtlinie 77/249 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, um die mit den in Rede stehenden Rechtsvorschriften verfolgten Ziele zu erreichen, nämlich den Schutz der Rechtsuchenden zu gewährleisten und eine geordnete Rechtspflege sicherzustellen.

94. Die irischen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Art. 5 der Richtlinie 77/249 lassen Zweifel an ihrer Verhältnismäßigkeit aufkommen, da sie in allen Fällen zu gelten scheinen, ohne dass den Umständen des Einzelfalls hinreichend Rechnung getragen wird. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass eine solche Verpflichtung unter bestimmten Umständen gegenstandslos werden kann. Angesichts des Grades der Beeinträchtigung, den ein solche Maßnahme für die Ausübung des Dienstleistungsfreiheit bedeutet, liegt es für mich auf der Hand, dass sie als unverhältnismäßig und somit als mit Art. 5 der Richtlinie 77/249, ausgelegt im Licht von Art. 56 AEUV, unvereinbar anzusehen wäre, wenn sie strikt angewandt werden sollte, ohne dass Ausnahmen möglich wären, wenn die einschlägigen Gründe des Allgemeininteresses durch die Leistungen, die ein dienstleistender Rechtsanwalt erbringt, der in einer Rechtssache ohne Begleitung eines inländischen Rechtsanwalts auftreten möchte, nicht gefährdet werden.

95. Solche Umstände liegen u. a. in dem Fall vor, dass der dienstleistende Rechtsanwalt dank seiner Ausbildung oder seiner Berufserfahrung über die nötigen Kenntnisse zur Vertretung und Verteidigung des Rechtsuchenden in Rechtsstreitigkeiten vor den nationalen Gerichten verfügt. Weiter sind hier Rechtssachen zu nennen, die einen geringen Komplexitätsgrad aufweisen und nicht das Tätigwerden eines inländischen Rechtsanwalts erfordern. Allen diesen Fällen ist gemein, dass der dienstleistende Rechtsanwalt im Allgemeinen in der Lage sein wird, den Rechtsuchenden unter Wahrung der vorgenannten legitimen Interessen selbst zu vertreten.

96. Ich halte es für wichtig, auf der Grundlage der vorstehenden Überlegungen eine Reihe objektiver Kriterien zu entwickeln, um das vorlegende Gericht in die Lage zu versetzen, mit Gewissheit zu festzustellen, in welchen Fällen eine flexiblere Anwendung der Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln oder sogar eine Ausnahme davon geboten ist. Dies würde es dem vorlegenden Gericht erlauben, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dort Geltung zu verschaffen, wo es angebracht erscheint. Die unionsrechtskonforme Auslegung der nationalen Rechtsvorschriften, die sich aus der Anwendung dieser Kriterien ergäbe, würden deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht sicherstellen.

2. Zu den Kriterien, die das vorlegende Gericht bei der Entscheidung anzuwenden hat, ob eine Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln besteht

97. Eine erste Kategorie von Kriterien, anhand deren das vorlegende Gericht feststellen kann, ob eine Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln im rechten Verhältnis zu den mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgten legitimen Interessen steht, betrifft die *Ausbildung* und die *Berufserfahrung* des in Irland tätigen dienstleistenden Rechtsanwalts. Ein Studium des Rechts dieses Mitgliedstaats und in diesem Recht absolvierte Praktika können nützliche Anhaltspunkte für seine beruflichen Kenntnisse des materiellen Rechts und des Verfahrensrechts, der juristischen Terminologie und der Standesregeln sein. Auch der Umstand, dass er schon von anderen Gerichten dieses Mitgliedstaats zur Vertretung des Rechtsuchenden in der in Rede stehenden Rechtssache (oder in damit zusammenhängenden Verfahren) zugelassen worden ist, kann insoweit nützlich sein.

98. Zu einer zweiten Kategorie relevanter Kriterien gehören die *Art des Verfahrens*, die *Komplexität der Rechtssache* und das *betroffene Rechtsgebiet*. So könnten Rechtssachen, die keine besondere Komplexität aufweisen und nicht unbedingt die Mitwirkung eines inländischen Rechtsanwalts erfordern, dem dienstleistenden Rechtsanwalt allein anvertraut werden. Ebenso könnte in Rechtssachen, in denen es um internationales Recht oder um Unionsrecht geht, die Mitwirkung eines inländischen Rechtsanwalts entbehrlich sein, da diese Rechtsgebiete ihrer Natur nach über den rein nationalen Rahmen hinausgehen. Dagegen könnte eine Rechtssache, die ausschließlich das irische Recht betrifft und möglicherweise einen gewissen Spezialisierungsgrad verlangt, ein umfangreicheres Tätigwerden eines inländischen Rechtsanwalts erfordern.

99. Dieser Kriterienkatalog ist keineswegs erschöpfend, er macht aber anschaulich, welche Umstände ein flexibleres Vorgehen bei der Entscheidung rechtfertigen können, ob im Einzelfall eine Verpflichtung zu einvernehmlichem Handeln besteht. Zudem ist zu betonen, dass die heranzuziehenden Kriterien Hinweischarakter haben, da das vorlegende Gericht von seinem Würdigungsspielraum Gebrauch machen muss, um selbst die Umstände des ihm vorliegenden Falles festzustellen. Was das dabei zu beachtende Verfahren angeht, halte ich es für angebracht, dessen Ausgestaltung den zuständigen nationalen Behörden anzuvertrauen. Vorbehaltlich der Zuständigkeiten des vorlegenden Gerichts nach irischem Recht sollte dieses meines Erachtens in der Lage sein, ein Verfahren zu konzipieren, das demjenigen entspricht, das es in seiner Rechtsprechung für den Fall entwickelt hat, dass ein rechtsuchender Laie von einer Person vertreten zu werden wünscht, die kein Rechtsanwalt ist[50].

100. Überdies hat die empfohlene Vorgehensweise den Vorteil, den Bedenken des vorlegenden Gerichts gebührend Rechnung zu tragen, dass die Gefahr bestehe, das Tätigwerden einer Person zulassen zu müssen, die den aus einer geordneten Rechtspflege und einem wirksamen Schutz des Rechtsuchenden erwachsenden Anforderungen nicht gerecht wird. Wenn sich das vorlegende Gericht selbst vergewissert, dass der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene dienstleistende Rechtsanwalt tatsächlich die Kriterien für das Vorliegen der Befähigung erfüllt, die Vertretung des Rechtsuchenden in dem bei ihm anhängigen Rechtsstreit zu übernehmen, wird es sicherstellen können, dass den genannten legitimen Interessen gebührend Rechnung getragen wird.

50 Siehe Nr. 57 der vorliegenden Schlussanträge.

3. Beantwortung der vierten Vorlagefrage

101. Im Licht des Vorstehenden gelange ich zu dem Schluss, dass es, selbst wenn der Gerichtshof befinden sollte, dass im Kontext des irischen Systems einem Rechtsanwalt die Verpflichtung nach Art. 5 der Richtlinie 77/249 auferlegt werden kann, gleichwohl unverhältnismäßig wäre, diesen Ansatz strikt anzuwenden, ohne dass Ausnahmen möglich wären, wenn die einschlägigen Gründe des Allgemeininteresses durch die Leistungen, die ein dienstleistender Rechtsanwalt erbringt, der in einer Rechtssache ohne Begleitung auftreten möchte, nicht gefährdet werden. Das System muss vielmehr die besonderen Umstände der Rechtssache berücksichtigen und dabei der speziellen Ausbildung und Berufserfahrung des betreffenden Dienstleistungserbringers sowie der Art des Verfahrens, in dem dieser mitwirken möchte, der Komplexität der Rechtssache und dem betroffenen Rechtsgebiet Rechnung tragen.

VI. Ergebnis

102. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen des Supreme Court (Oberster Gerichtshof, Irland) wie folgt zu antworten:

– Ein Mitgliedstaat kann die Option nach Art. 5 der Richtlinie 77/249/EWG des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte nur wahrnehmen, wenn die Verpflichtung, die dem unter diese Richtlinie fallenden Beteiligten auferlegt wird, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und insoweit verhältnismäßig ist. Es ist zwar Sache des nationalen Gerichts, zu beurteilen, ob dies der Fall ist, wenn die unter die Richtlinie 77/249 fallende Person eine Person vertreten möchte, die vor dem angerufenen Gericht ohne Vertretung selbst auftreten dürfte, doch ist nicht ersichtlich, dass die Beschränkung es erlaubt, ein solches Ziel in kohärenter Weise zu erreichen.

– In den Fällen, in denen es grundsätzlich ein geeignetes Vorgehen ist, von der in Art. 5 der Richtlinie 77/249 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch zu machen, stellt ein System wie das im irischen Recht vorgesehene, nach dem nur die Anzeige des Rechtsanwalts erforderlich ist, der zum Auftreten vor dem befassten Gericht befugt ist und sich zu Mitwirkung in dem Verfahren bereit erklärt hat, eine verhältnismäßige Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs dar.

– Gleichwohl wäre es unverhältnismäßig, diesen Ansatz strikt anzuwenden, ohne dass Ausnahmen möglich wären, wenn die einschlägigen zwingenden Gründe des Allgemeininteresses durch die ins Auge gefasste Dienstleistung nicht gefährdet werden. Ein System wie das im irischen Recht vorgesehene muss vielmehr die besonderen Umstände der Rechtssache berücksichtigen und dabei der speziellen Ausbildung und Berufserfahrung des betreffenden Dienstleistungserbringers sowie der Art des Verfahrens, in dem dieser mitwirken möchte, der Komplexität der Rechtssache und dem betroffenen Rechtsgebiet Rechnung tragen.