Wird von dem Angehörigen eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat einen Beruf wie den des Rechtsanwalts ausüben möchte, das in dem Recht des Niederlassungstaats vorgesehene Prüfungszeugnis dieses Landes verlangt, obwohl das Prüfungszeugnis, das er in seinem Herkunftsland erworben hat, von der zuständigen Stelle nach dem Recht des Niederlassungsstaats als gleichwertig anerkannt worden ist und obwohl er aufgrund dessen die besondere Prüfung über die Befähigung zu diesem Beruf mit Erfolg abgelegt hat, so ist dies, auch solange die in Artikel 57 vorgesehenen Richtlinien fehlen, eine mit der durch Artikel 52 des Vertrages gewährleisteten Freiheit der Niederlassung unvereinbare Beschränkung.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 28. April 1977.

Der Kanzler

A. Van Houtte

Der Präsident

H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS HENRI MAYRAS VOM 29. MÄRZ 1977 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Wie ich vor nunmehr fast drei Jahren in der Rechtssache Reyners ausgeführt habe, geht mit der wirtschaftlichen und sozialen Integration, dem vorrangigen Ziel des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Entwicklung der rechtlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten einher und in ihrer Folge die Verwirklichung der Freiheit der Niederlassung in allen diesen Staaten für die Angehörigen der bei der Rechtspflege mitwirkenden Berufe wie die Rechtsanwälte, und zwar ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit. Es ist mit anderen Worten notwendig, jedes an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Hindernis für den Zugang zu diesem unabhängigen und freien Beruf und für dessen Ausübung tatsächlich zu beseitigen.

1 — Aus dem Französischen übersetzt.

Ich hatte bei jener Gelegenheit meiner Verwunderung darüber Ausdruck gegeben, daß die Verwirklichung der Gleichbehandlung, nach welcher das Recht auf Niederlassung verlangt, tatsächlich mehr als vier Jahre nach dem Ende der Übergangszeit und, wie ich meine, entgegen der eindeutigen, vollständigen und unbedingten, folglich unmittelbar anwendbaren Regelung des Artikels 52 EWG-Vertrag noch nicht vollzogen war.

Der Rat hat zwar am 22. März dieses Jahres eine Richtlinie über die Tätigkeit der Rechtsanwälte erlassen, aber diese Richtlinie befaßt sich nur mit der Dienstleistungsfreiheit, nicht mit dem Niederlassungsrecht.

Ich war zu dem Ergebnis gekommen, daß die Untätigkeit der Gemeinschaftsorgane und insbesondere des Rates im Hinblick auf den Erlaß der in den Artikeln 54 und 57 EWG-Vertrag vorgesehenen Richtlinien die tatsächliche Verwirklichung von Artikel 52 nicht hemmen kann.

Der Gerichtshof war mir in diesem wesentlichen Punkt gefolgt. Er hatte sich auf Artikel 7 des Vertrages, einen der „Grundsätze" der Gemeinschaft, gestützt, wo es heißt, daß im Anwendungsbereich des Vertrages unbeschadet besonderer Bestimmungen „jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten" ist. Aus diesem Grundsatz hatte er abgeleitet, daß Artikel 52 die Verwirklichung dieser allgemeinen Bestimmung im besonderen Bereich des Niederlassungsrechts sicherstellt.

Aus dieser Feststellung hatten Sie gefolgert:

1. Soweit er das Ende der Übergangszeit als Zeitpunkt für die Herstellung der Niederlassungsfreiheit bestimmt, erlegt Artikel 52 allen Mitgliedstaaten eine auf einen klar umrissenen Erfolg gerichtete Verpflichtung auf.
2. Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist durch die Verwirklichung programmatisch festgelegter, abgestufter Maßnahmen, die in Form von Richtlinien in den Artikeln 54 und 57 des Vertrages vorgesehen sind, nicht bedingt, denn durch diese rechtlichen Mittel sollen nur der Zugang zu den betroffenen Berufen und deren Ausübung in jedem Mitgliedstaat erleichtert werden.

Demnach ist Artikel 52 seit Ablauf der Übergangszeit eine unmittelbar geltende Bestimmung, die zugunsten der einzelnen Rechte begründet, auch wenn für den entsprechenden Bereich die soeben erwähnten Richtlinien noch nicht ergangen sein sollten.

Ich hatte meinerseits in meinen Schlußanträgen klargestellt, daß die in Artikel 57 vorgesehenen Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung der Prüfungszeugnisse sowie die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zwar sicherlich eine nützliche Ergänzung für die praktische Verwirklichung der Gleichbehandlung bilden, doch, abgesehen von den durch Absatz 3 geregelten Sonderfall der ärztlichen, arztähnlichen und pharmazeutischen Berufe, nicht eine rechtlich notwendige Vorbedingung dafür sind.

Es ist indessen den tatsächlichen Umständen der Rechtssache Reyners zuzuschreiben, daß die Ergebnisse so eindeutig waren, denn die Vorlagefrage des belgischen Conseil d'état an den Gerichtshof hatte das Problem der Gleichbehandlung in seiner Anwendung auf den Rechtsanwaltsberuf in reiner Form auf der klar abgegrenzten Ebene des Erfordernisses der Staatsangehörigkeit des Betroffenen gestellt.

Bekanntlich war Herr Reyners, ein in Belgien aufgewachsener niederländischer Staatsangehöriger, Inhaber des belgischen Diploms eines Doktors der Rechte; unter diesen Umständen hatte sich das Problem der Gleichwertigkeit eines ausländischen Prüfungszeugnisses mit dem für die Zulassung zur Anwaltschaft in Brüssel erforderlichen inländischen Zeugnis nicht gestellt.

In der vorliegenden Rechtssache Thieffry geht es dagegen im wesentlichen um

die Wirkungen einer von der französischen Hochschulverwaltung anerkannten Gleichwertigkeit des Diploms eines Doktors der Rechte der Universität Löwen mit dem nationalen französischen Diplom eines licencié en droit.

Ich zögere nicht, meine Karten sogleich offenzulegen und schon zu Beginn meiner Schlußanträge meine Ansicht erkennen zu lassen; meine Ansicht steht fest: Unter den Umständen, die für die uns heute beschäftigende Rechtssache kennzeichnend sind, ist meines Erachtens das dem Betroffenen vom Conseil de l'ordre des avocats in Paris entgegengehaltene Erfordernis der Inhaberschaft des *französischen* Diploms eines licencié en droit im Hinblick auf den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit eine versteckte Beschränkung oder zumindest ein rechtliches Hindernis, das unvereinbar ist mit der Ausübung des Rechts der Gemeinschaftsangehörigen, sich in Frankreich als Rechtsanwalt niederzulassen. Ich hoffe, es wird mir gelingen, auch Sie hiervon zu überzeugen.

Aber bevor ich zur Untersuchung des konkreten Falles komme, der Ihnen vorliegt, scheint es mir notwendig, sorgfältig die tatsächlichen Umstände klarzustellen, die der Ihnen von der Cour d'appel Paris zur Vorabentscheidung vorgelegten Frage zugrunde liegen, auch wenn ich dabei Dinge wiederhole, die bereits von der einen oder der anderen Seite im schriftlichen Verfahren oder auch in der mündlichen Verhandlung vorgetragen worden sind.

Jean Thieffry ist 46 Jahre alt; er ist belgischer Staatsangehöriger. Im Jahre 1955 erwarb er das Diplom eines Doktors der Rechte der Universität Löwen und übte danach mehr als 10 Jahre lang in Brüssel den Beruf eines dort zugelassenen Rechtsanwalts aus. Während dieser Zeit wirkte er auch in Zusammenarbeit mit dem Bâtonnier van Reepinghen bei der Reform des belgischen Code judiciaire mit.

Als Mitarbeiter eines Barristers in London erwarb er außerdem Erfahrungen im englischen Recht.

Schließlich ließ er sich in Paris nieder, wo er seit mehreren Jahren Mitarbeiter in der Kanzlei von Rechtsanwalt William Garcin ist.

Daneben übt er eine unterrichtende Tätigkeit in den juristischen Fächern der Rechtsvergleichung, des internationalen Rechts sowie des französischen Vertrags- und Wirtschaftsrechts aus.

Er ist zudem Verfasser mehrerer, insbesondere von den „jurisclasseurs périodiques" herausgegebener Veröffentlichungen über Preisbindung in Frankreich, internationale Verträge und die Vertragshaltung im Vergleich des französischen, englischen und deutschen Rechts.

Seit mehr als 20 Jahren übt der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens also den Rechtsanwaltsberuf praktisch aus, und er hat hierbei bemerkenswerte Fähigkeiten gezeigt, so daß Rechtsanwalt William Garcin ihm kürzlich unter der aufschiebenden Bedingung seiner Zulassung zur Rechtsanwaltschaft in Paris die Aufnahme in die Sozietät vorgeschlagen hat.

Um diese Zulassung zu erwerben, beantragte Herr Thieffry im Jahre 1974 bei der Universität Paris I die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines belgischen Diploms mit der französischen licence en droit. Er erhielt diese Anerkennung der Gleichwertigkeit; auf das Verfahren hierbei und auf ihre Wirkungen werde ich noch eingehen. Er nahm dann an den Vorbereitungskursen für das Certificat d'aptitude à la profession d'avocat, das Zeugnis über die Befähigung zum Rechtsanwaltsberuf, teil und legte diese Prüfung im Jahre 1975 mit Erfolg ab.

Nun stand, so dachte er, einer positiven Entscheidung des Conseil de l'ordre in Paris über seine Zulassung zur Rechtsanwaltschaft als avocat stagiaire nichts mehr entgegen.

Dieser wies jedoch den Antrag leider durch Beschluß vom 9. März 1976 mit

einer Begründung, die erwähnt zu werden verdient, zurück.

Aufgrund des Votums von Rechtsanwalt Simon Gueulette, der den Conseil de l'ordre auch in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof vertreten hat, erkannte der Conseil de l'ordre die unmittelbare Wirkung von Artikel 52 EWG-Vertrag an; gestützt auf das Gesetz vom 31. Dezember 1971 über die Reform der Rechtspflegeberufe war jedoch dieses berufsständische Organ der Ansicht, das in Artikel 11 dieses Gesetzes vorgeschriebene Erfordernis des französischen Diploms der licence en droit oder des doctorat sei durch den EWG-Vertrag „nicht aufgehoben worden"; folglich müsse der Zulassungsantrag von Herrn Thieffry zurückgewiesen werden, weil dieser nicht Inhaber der licence en droit sei.

Beschränken wir uns zunächst auf die Bemerkung, daß dieser Ablehnungsgrund in einem wesentlichen Punkt rechtlich fehlerhaft ist. Es ist unrichtig zu sagen, daß Artikel 52 des römischen Vertrages — oder die in den Artikeln 54 und 57 vorgesehenen Richtlinien — den Artikel 11 Absatz 2 des betreffenden Gesetzes aufheben könnten.

Der Vertrag sowie das sekundäre Gemeinschaftsrecht können bewirken, daß diese innerstaatliche gesetzliche Bestimmung den Gemeinschaftsangehörigen, die in Frankreich den Rechtsanwaltsberuf ausüben wollen, nicht entgegengehalten werden kann. Sie können sie nicht aufheben, denn jedenfalls gilt das Erfordernis eines französischen Diploms für die Angehörigen von Staaten außerhalb der Gemeinschaft weiter, wenn nicht zweiseitige Abkommen die Gleichwertigkeit juristischer Prüfungszeugnisse oder besser die Anerkennung gewisser ausländischer Prüfungszeugnisse als in Frankreich voll gültig vorsehen.

Wie dem auch sei, der Beschwerdeführer legte Beschwerde zur Cour d'appel Paris ein, die über die Entscheidungen des Conseil de l'ordre, insbesondere über Ablehnungen der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft, zu entscheiden hat; am 13. Juni 1976 hat dieses Gericht durch seine ersten drei Kammern als zuständigen Spruchkörper in nichtöffentlicher Verhandlung beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

„Begründet es, solange die in Artikel 57 Absätze 1 und 2 EWG-Vertrag vorgesehenen Richtlinien fehlen, ein über das zur Erreichung des Zwecks der betreffenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts Erforderliche hinausgehendes Hindernis, wenn von dem Angehörigen eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat den Rechtsanwaltsberuf ausüben möchte, das in dem Recht des Niederlassungstaats vorgesehene Prüfungszeugnis dieses Landes verlangt wird, obwohl das Prüfungszeugnis, das er in seinem Herkunftsland erworben hat, von der Hochschulverwaltung des Niederlassungstaats als gleichwertig anerkannt worden ist und er aufgrund dessen in diesem Staat die Prüfung über die Befähigung zum Rechtsanwaltsberuf mit Erfolg abgelegt hat?"

So gefaßt ist die Frage klar. Sie vermeidet mit Bedacht den Irrtum in der Begründung der Entscheidung des Conseil de l'ordre, auf den ich hingewiesen habe, und stellt die Frage in den richtigen rechtlichen Zusammenhang. Lassen Sie mich hinzufügen, daß ich keinerlei Zweifel an der Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens und an Ihrer Zuständigkeit für die Entscheidung habe.

Es liegt also bei Ihnen, auf die so eingegrenzte Frage eine sachdienliche Antwort zu geben; ich will meinerseits die Gründe darlegen, die mir dafür zu sprechen scheinen, daß das Erfordernis des Zeugnisses über eine eigene juristische Prüfung des Niederlassungslandes, obgleich Gemeinschaftsrichtlinien für die gegenseitige Anerkennung juristischer Prüfungszeugnisse zum Zwecke der Ausübung des Rechtsanwaltsberufs fehlen,

unter Berücksichtigung der für die Situation im Bereich der Ausbildung der Rechtsanwälte und ihrer Berufszulassung in Frankreich kennzeichnenden Umstände in der Tat „ein über das zur Erreichung des Zwecks der betreffenden Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts Erforderliche hinausgehendes Hindernis" ist.

Zuvor aber ist der Inhalt der französischen Regelung über die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft im Lande darzustellen. Wie gesagt, ist diese Frage gegenwärtig im Gesetz vom 31. Dezember 1971 geregelt, das übrigens in den meisten Punkten auf die frühere Gesetzgebung zurückgeht.

Abgesehen von der Prüfung der „Unbescholtenheit" des zukünftigen Rechtsanwaltes durch den Conseil de l'ordre schreibt Artikel 11 dieses Gesetzes drei Voraussetzungen vor:

1. Der Bewerber muß, vorbehaltlich internationaler Verträge, Franzose sein. Diese erste Voraussetzung kann nach dem Reyners-Urteil dem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats der Gemeinschaft nicht entgegengehalten werden; ich gehe hierauf nicht noch einmal ein.
2. Er muß Inhaber der licence oder des doctorat en droit sein. Auch wenn dies nicht ausdrücklich gesagt ist, handelt es sich ganz offensichtlich um Diplome, die von französischen Universitätsstellen erteilt worden sein müssen.
3. Er muß, vorbehaltlich gewisser Ausnahmevorschriften, die hier nicht interessieren, Inhaber des Certificat d'aptitude à la profession d'avocat sein.

Diese 1941 geschaffene berufsbezogene Prüfung schließt die Ausbildung der zukünftigen Rechtsanwälte ab. Heute ist sie im Dekret Nr. 72-715 vom 31. Juli 1972 geregelt. Die Prüfung wird an den innerhalb der Universitäten errichteten Instituts oder auch Centres d'études judiciaires vorbereitet und abgenommen.

Weder der Besitz der licence en droit noch erst recht des doctorat ist erforderlich, um an den Vorbereitungskursen für das Certificat d'aptitude à la profession d'avocat teilzunehmen; die Studenten im vierten Studienjahr der licence können sich für die Vorbereitungskurse einschreiben und zu der Prüfung melden.

Jedoch müssen diese Studenten selbstverständlich, auch wenn sie die Prüfung für das Certificat d'aptitude bestehen, später nachweisen, daß sie die licence en droit erworben haben, wenn sie mit Erfolg ihre Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beantragen wollen.

Was ist nun Gegenstand des Unterrichts zur Vorbereitung auf das Certificat d'aptitude in den Instituts oder Centres d'études judiciaires?

Es handelt sich um eine vorwiegend praktische und berufsbezogene Ausbildung, die nicht so sehr in Vorlesungen, als in praktischen Übungen und Arbeitsgruppen erfolgt; diese haben zum Gegenstand:

— die Stellung des Rechtsanwalts, die Organisation des Berufsstandes und die Standespflichten;
— die verschiedenen Aufgaben der Rechtsanwälte: Beratung, Entwerfen von Urkunden, mündliche und schriftliche Vertretung vor Gericht sowie das vor den verschiedenen Gerichten beobachtete Verfahren und die Zwangsvollstreckung.

Diese Vorbereitungskurse werden sowohl von Rechtsprofessoren, als auch von Richtern und Staatsanwälten sowie von Rechtsanwälten abgehalten.

Obwohl also das Certificat d'aptitude insoweit ein Universitätszeugnis ist, als die vorbereitende Ausbildung im Rahmen von Einrichtungen erfolgt, die von den juristischen Fakultäten oder, wie man heute sagt, den Unités d'enseignement et de recherches (Fachbereichen für die juristische Forschung und Lehre) abhängen, muß man sich darüber im klaren sein, daß der Berufsstand der Rechtsanwälte unmittelbar bei dieser vorberei-

tenden Ausbildung mitwirkt, sei es im Rahmen der Lehrveranstaltungen oder mehr noch der praktischen Übungen, die häufig in Rechtsanwaltsbüros stattfinden.

Die Prüfung selbst setzt sich aus einer schriftlichen Vorprüfung und einer mündlichen Prüfung zusammen.

Erstere beziehen sich auf die Allgemeinbildung der Kandidaten und ihre praktischen Kenntnisse des Verfahrens in Zivil-, Handels-, Straf- und Verwaltungsrechtssachen.

Bei letzterer wird geprüft:
- Gerichtsverfassung und Zivilprozeß;
- Besonderes Strafrecht;
- Zwangsvollstreckung;
- Steuerrecht und Buchführungswesen;
- schließlich die Stellung des Rechtsanwalts, die Berufspraxis und das Standesrecht.

Außerdem wird ein 15minutiger Vortrag gehalten, der in die Form einer juristischen Beratung oder eines Plädoyers über einen durch das Los bestimmten praktischen Fall gekleidet sein kann; ferner findet ein Gespräch mit dem Prüfungsausschuß statt, das ebenfalls 15 Minuten dauert und das den Ausschuß in die Lage versetzen soll, die Fähigkeiten des Kandidaten im Hinblick auf die Pflichten und Anforderungen des Rechtsanwaltsberufs zu beurteilen.

Dem Prüfungsausschuß unter dem Vorsitz eines Rechtsprofessors gehören drei Personengruppen an; seine Mitglieder kommen zu gleichen Teilen aus den Bereichen der Lehre, der Justiz und der Rechtsanwaltschaft.

Dies, meine Herren Richter, sind Programm, Vorbereitung und Prüfung für das Certificat d'aptitude à la profession d'avocat; sie machen es zu dem eigentlichen praxis- und berufsbezogenen Teil der Ausbildung der Kandidaten für die Berufszulassung. Dies ist wichtig sowohl in allgemeiner Sicht, als auch besonders unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände des vorliegenden Falles. Durch die mit Erfolg abgelegte Prüfung für das Certificat d'aptitude hat Herr Thieffry unter Beweis gestellt, daß er neben Kenntnissen, die den allgemeinen Rechtskenntnissen, aufgrund derer man in Frankreich die licence en droit erwirbt, gleichwertig sind, die besonderen Kenntnisse besitzt, die in Frankreich für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft verlangt werden.

Betrachten wir nun, unter welchen Umständen der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens die Anerkennung seines Diploms eines Doktors der Rechte der Universität Löwen als der französischen licence gleichwertig erlangt hat und welche Wirkungen eine solche Gleichwertigkeit nicht nur im französischen Recht und im innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten, sondern auch im Gemeinschaftsrecht und für die Anwendung von Artikel 52 des Vertrages vom Rom äußern kann.

Es ist zunächst unbestreitbar, daß die Anerkennung der Gleichwertigkeit in die ausschließliche Zuständigkeit der Universitätsstellen gehört und nicht der Überprüfung durch den Conseil de l'ordre unterliegt.

Bei der Prüfung eines Antrags auf Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Prüfungszeugnisses beschränkt sich die Universität — in unserem Fall die Universität Paris I — nicht auf die Feststellung, ob das Prüfungszeugnis in einer im voraus aufgestellten Gleichwertigkeitsliste enthalten ist. Sie prüft sorgfältig für jedes Studienjahr die Studienfächer, vergleicht sie mit dem Studienprogramm der französischen licence und kontrolliert auch die Noten, die der Betroffene in allen diesen Fächern erhalten hat; dies geschieht anhand einer sogenannten „Umsetzung des Studienganges" (transcrit d'études). Sie untersucht also in erschöpfender Form und nach sachlichen Kriterien, ob angesichts des Kenntnisstandes des Betroffenen und der von ihm erzielten Prüfungsnoten die Gleichwertigkeit gegeben ist.

Dies bedeutet nichts anderes, als daß die Anerkennung der Gleichwertigkeit die Gewißheit begründet, daß der Antragsteller, was den Stand seiner allgemeinen Rechtskenntnisse anbelangt, gleiche Garantien bietet, wie man sie bei dem Inhaber der französischen licence en droit erwartet.

Nunmehr stellt sich jedoch die im vorliegenden Fall wirklich grundlegende Frage nach den mit der Anerkennung der Gleichwertigkeit verbundenen Wirkungen.

Aus dem Dekret vom 15. Februar 1921, also einer schon recht alten Vorschrift aus einer Zeit, als noch niemand die Schaffung einer Europäischen Gemeinschaft und die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit in dieser Gemeinschaft vorhersehen konnte, ergibt sich folgendes:

Artikel 1: „Der Grad eines Lizenziaten der Rechte [ebenso wie im übrigen der eines Lizenziaten der Naturwissenschaften oder der Philosophie] kann im Hinblick auf das Doktorat entweder durch Entscheidung im Einzelfall [so im vorliegenden Fall] oder durch allgemeine Entscheidung als gleichwertig anerkannt werden."

Artikel 2 Absatz 1: „Anträge auf Befreiung im Einzelfall werden von den Dekanen geprüft; solche Anträge werden zur Entscheidung derjenigen Fakultät vorgelegt, an der der Antragsteller sich zur Doktorprüfung zu melden beabsichtigt."

Schließlich heißt es in *Artikel 6:* „Die Gleichwertigkeit der Lizenz der Rechte begründet keinen Anspruch auf das Diplom eines Lizenziaten; sie gilt nur zum Zwecke der Immatrikulation für das Doktorat an den Rechtsfakultäten."

Wir müssen also anerkennen, daß nach dieser Regelung die Gleichwertigkeit im innerstaatlichen Recht nur eine rein akademische Wirkung hat. Sie ist ausschließlich darauf gerichtet, dem Inhaber eines ausländischen Diploms, dessen Gleichwertigkeit mit der licence anerkannt worden ist, zu ermöglichen, in Frankreich sein Rechtsstudium bis zum Doktorat fortzusetzen.

In der mündlichen Verhandlung hat der Vertreter des Conseil de l'ordre von Paris das System der französischen Regelung der Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer juristischer Prüfungszeugnisse in klarer Form dargestellt.

Man muß nach seiner Darstellung drei Tatbestände unterscheiden:

– Zunächst gibt es ein System, das darauf hinausläuft, die Prüfungszeugnisse bestimmter französischsprachiger Staaten Afrikas, welche früher einmal französische Kolonien waren, aufgrund zweiseitiger Abkommen als *kraft Gesetzes gültig* anzuerkennen. Die Liste dieser Prüfungszeugnisse wird durch ministeriellen Erlaß festgelegt. Die Gültigkeit kraft Gesetzes bedeutet, daß die auf diese Weise anerkannte Gleichwertigkeit Wirkungen im staatlichen Bereich äußert, daß also diese Prüfungszeugnisse selbst den gesetzlich geforderten Nachweis darstellen, um den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf zu eröffnen.
– Sodann gibt es die akademische Gleichwertigkeit kraft Gesetzes, die durch eine noch geltende Verordnung vom 16. Oktober 1924 eingeführt worden ist. Danach werden die Prüfungszeugnisse aus 35 ausländischen Staaten als gleichwertig anerkannt, jedoch nur im Hinblick auf die Zulassung zur juristischen Doktorprüfung. Es handelt sich also um eine Gleichwertigkeit für den Hochschulbereich.
– Die Anerkennung der Gleichwertigkeit durch Entscheidung der Universität im Einzelfall schließlich, die nach Prüfung der von dem ausländischen Kandidaten erworbenen Kenntnisse erfolgt, hat ebenfalls nur eine rein akademische Wirkung. Sie eröffnet dem Antragsteller die gesetzliche Möglichkeit des Zugangs zu der

nachfolgenden Studienstufe des höheren juristischen Studiums, also zur Vorbereitung des französischen Doktorats; erst wenn er den Doktortitel erworben hat, erhält er, vorbehaltlich im übrigen des Erwerbs des Certificat d'aptitude à la profession d'avocat und natürlich auch der Prüfung seiner Unbescholtenheit durch den Conseil de l'ordre, eine gesetzliche Berechtigung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft.

Hätte Herr Thieffry diesen Weg eingeschlagen, hätte er sich also für die zur Doktorprüfung führenden Studien eingeschrieben und hätte er schließlich den Grad eines docteur en droit erworben und gleichzeitig, wie er es tatsächlich getan hat, mit Erfolg die Prüfung für das Certificat d'aptitude à la profession d'avocat abgelegt, dann hätte der Conseil de l'ordre in Paris, wie uns dessen Berichterstatter erklärt hat, keine Einwendungen gegen seine Zulassung zur Rechtsanwaltschaft erhoben.

Diese Argumentation ist nicht ohne Überzeugungskraft. Sie findet im übrigen eine Stütze in den Rechtsvorschriften vieler anderer Länder, aus denen sich ergibt, daß die Anerkennung ausländischer Prüfungszeugnisse grundsätzlich nur akademische Wirkung oder Wirkung im Hochschulbereich hat, weil sie nur zur Fortführung höherer juristischer Studien berechtigt, nicht aber unmittelbar Anspruch auf den Zugang zu Berufen gibt, für die gesetzlich ein Prüfungszeugnis *des Landes* als Zulassungsvoraussetzung vorgeschrieben ist.

Es gibt allerdings auch gewisse innerstaatliche Vorschriften, nach denen die Anerkennung ausländischer Prüfungszeugnisse eine Wirkung im staatlichen Bereich äußert, wobei recht häufig die Besonderheit zu beachten ist, daß die als gleichwertig anerkannten ausländischen Prüfungszeugnisse für den Zugang zu reglementierten Berufen nur gelten, wenn ein eigener Staatsangehöriger sie erworben hat. Es wird also nicht so sehr auf die berufliche Befähigung des Inhabers als auf seine Eigenschaft als Angehöriger des Niederlassungsstaates abgestellt.

Wie die Kommission in ihrer Antwort auf eine der vom Gerichtshof gestellten Fragen erläutert hat, können die Inhaber bestimmter französischer Diplome an den deutschen philosophischen Fakultäten als Assistenten tätig werden, während die französische Regierung ihrerseits Personen, die das deutsche Staatsexamen abgelegt haben, zu bestimmten Stellen im öffentlichen Unterrichtswesen zuläßt.

Gewisse im Rahmen der deutsch-französischen Rektorenkonferenz geschlossene Vereinbarungen sehen vor, daß zum Beispiel die Gültigkeit des französischen doctorat und der entsprechenden deutschen Habilitation ebenso wie die Gültigkeit des französischen Diploms des docteur ingénieur und des entsprechenden deutschen Titels kraft Gesetzes anerkannt werden; jedoch haben die Regierungsstellen beider Staaten diesen Vereinbarungen noch nicht zugestimmt.

In Belgien nimmt das Gesetz vom 19. März 1971, ergänzt durch eine königliche Verordnung vom 20. Juli 1971, eine klare Trennung zwischen den Wirkungen im staatlichen Bereich und den akademischen Wirkungen vor, behandelt aber zugleich den Zugang von Ausländern zu bestimmten reglementierten Berufen, wenn dieser Zugang von der Vorlage von Prüfungszeugnissen des eigenen Landes abhängt.

Ist in diesem Fall die Gleichwertigkeit gesetzlicher Grade von der zuständigen Stelle anerkannt worden, dann wird das Recht zur Ausübung eines Berufes, in dem eine Prüfung Zulassungsvoraussetzung ist, entweder aufgrund zweiseitiger Abkommen oder aus wissenschaftlichen oder humanitären Gründen auf ausländische Staatsangehörige erstreckt.

Diese Regelung gilt jedoch nicht für den Zugang zu bestimmten Berufen wie dem des Rechtsanwalts.

In Italien stellt die vereinheitlichte Gesetzgebung über die Hochschulausbildung klar, daß im Ausland erworbene akademische Grade im Lande keine Rechtswirkungen haben, soweit nicht ein besonderes Gesetz etwas anderes vorsieht.

Der Zugang zu den reglementierten Berufen bleibt vom Besitz eines inländischen Prüfungszeugnisses abhängig.

In den Niederlanden sind in der Regelung der Universitätsausbildung (Gesetz vom 22. Dezember 1960) im Ausland erworbene Doktor- oder Ingenieursgrade anerkannt, sofern diese Grade in einer vom Erziehungsminister aufgestellten Liste aufgeführt sind. Die Ausübung der Berufe, zu denen diese Grade den Zugang eröffnen, ist frei.

Zwischen Belgien und den Niederlanden gibt es im Bereich der Berufsschule und der höheren Schule bereits eine gegenseitige Anerkennung gewisser Prüfungszeugnisse mit Wirkung im staatlichen Bereich. Schließlich gestattet das niederländische Gesetz über die Hochschulausbildung im Hinblick auf den Erwerb eines niederländischen Grades eine teilweise oder vollständige Befreiung vom Erfordernis von Prüfungen, wenn der Betreffende Inhaber eines vom nationalen Erziehungsminister als gleichwertig anerkannten ausländischen Prüfungszeugnisses ist. Diese Bestimmung gilt unter anderem für den belgischen Grad eines Doktors der Rechte.

Im Vereinigten Königreich stellt sich das Problem in einer ganz besonderen Form; die Unterscheidung zwischen der Wirkung der Gleichwertigkeit im staatlichen Bereich und der akademischen Wirkung ist, jedenfalls für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf, gewissermaßen sinnlos. Die Ausbildung und die Voraussetzungen des Berufszugangs liegen nämlich vollständig in der Hand der Berufsstände selbst, so daß Universitätszeugnisse der kontinentalen Mitgliedstaaten grundsätzlich nicht anerkannt werden. Es ist dies eine Folge des grundlegenden Unterschiedes zwischen dem Studium des „common law" und dem des kontinentalen Zivilrechts.

Diese verschiedenen Erläuterungen zeigen sicher, daß der Unterschied zwischen der Wirkung der Anerkennung der Gleichwertigkeit von Prüfungszeugnissen im staatlichen Bereich und der akademischen Wirkung in den meisten Mitgliedstaaten existiert.

Ist also unbestreitbar, daß nach dem französischen Dekret vom 15. Februar 1921 die von der Universität Paris I anerkannte Gleichwertigkeit des fraglichen ausländischen Diploms keine andere Wirkung hat, als dem Betreffenden die Einschreibung für das Doktorat zu ermöglichen, und folglich eine rein akademische Wirkung äußert, so ist diese Beschränkung, die früher für jeden ausländischen Kandidaten, ja vielleicht sogar für französische Kandidaten galt, nach dem Stand des geltenden Gemeinschaftsrechts nicht mehr mit den Vorschriften der Artikel 52 und 57 des Vertrages vereinbar.

Artikel 57 Absatz 1 sieht die gegenseitige Anerkennung der Prüfungszeugnisse mittels Richtlinien des Rates nicht vor, um die Freiheit des Zuganges zu einem Beruf die sich allein aus Artikel 52 ergibt — zu *eröffnen,* sondern nur um diesen Zugang zu *erleichtern* und so die Ausübung des Niederlassungsrechts in den selbständigen Berufen zu *fördern.*

Der Umstand, daß beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts jedwede Richtlinie über die freie Niederlassung von Rechtsanwälten in der Gemeinschaft fehlt, kann jedenfalls dann, wenn die zuständigen Behörden des Niederlassungslandes die Befugnis haben, eine Gleichwertigkeit, sei es auch rein akademischer Art, zwischen einem ausländischen Prüfungszeugnis und einem Prüfungszeugnis des eigenen Landes anzuerkennen, nicht zur Folge haben, daß die Verwirklichung des Niederlassungsrechts vereitelt und schon aus diesem Grunde dem Artikel 52 jede praktische Wirksamkeit genommen wird.

Mit anderen Worten ließ sich das legitime Interesse eines Mitgliedstaats — wie Frankreichs —, den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf ausschließlich den Bewerbern vorzubehalten, die Inhaber des Diploms eines licencié en droit sind, vor dem Inkrafttreten des Artikels 52 als unmittelbar geltende Bestimmung rechtfertigen, und zwar nicht als an die Staatsangehörigkeit der Bewerber anknüpfende Voraussetzung, sondern mit Rücksicht auf das Bestreben, die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft solchen Personen vorzubehalten, die über Rechtskenntnisse verfügen, die denjenigen, die an den Universitäten des Landes geprüft werden und die zur Erteilung des Diploms eines französischen licencié en droit führen, gleichwertig sind.

In allen Mitgliedstaaten enthält die Gesetzgebung restriktive Bestimmungen über die Ausübung gewisser Berufe durch Ausländer.

Ziel dieser Bestimmungen kann der Schutz der öffentlichen Ordnung sein, vielfach ist es freilich die Protektion für diese Berufstätigkeiten. Zusätzlich zu derartigen Bestimmungen gibt es in allen Mitgliedstaaten vielfältige Vorschriften in Gesetzen oder Verordnungen — ja sogar einfache Verwaltungspraktiken —, die den Zugang zu bestimmten Berufen, insbesondere den freien Berufen, und deren Ausübung reglementieren.

Diese Vorschriften gelten meist ohne Unterschied für eigene und fremde Staatsangehörige. Sie zielen darauf ab, gewisse Anforderungen hinsichtlich der beruflichen Fähigkeiten der Person, die die Zulassung zum Beruf begehrt, vorzuschreiben.

Es handelt sich dann um gesetzliche Bestimmungen, die theoretisch nicht diskriminierender Natur sind, deren Anwendung aber praktisch auf eine Diskriminierung hinauslaufen kann, weil es im allgemeinen für einen eigenen Staatsangehörigen leichter als für einen Ausländer ist, die vorgeschriebenen Anforderungen wie zum Beispiel den Nachweis einer Prüfung des Landes zu erfüllen.

Man muß also bei den innerstaatlichen Vorschriften über die Zulassung von Ausländern zu selbständigen Berufen sorgfältig unterscheiden, was mit der Garantie beruflicher Befähigung zusammenhängt und was zu den durch Erwägungen der öffentlichen Ordnung begründeten und für die Stellung der Ausländer kennzeichnenden Beschränkungen gehört.

Vor dem Inkrafttreten der Vertragsvorschriften über die Freizügigkeit der Personen und die Niederlassungsfreiheit war die Stellung der Ausländer in allen Ländern von politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Erwägungen und von dem Beweggrund des *beruflichen Protektionismus* bestimmt, die nicht notwendig etwas mit den Anforderungen hinsichtlich der Qualifikation und der akademischen Grade zu tun hatten.

Seitdem aber weitgehend, wenn nicht ausschließlich, die Ihnen wohlbekannten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts die für Angehörige der Mitgliedstaaten geltende Regelung bestimmen, müssen die Beschränkungen des Niederlassungsrechts auf der Grundlage der Anerkennung der den Prüfungszeugnissen des eigenen Landes entsprechenden beruflichen Qualifikationen selbständig beurteilt und für sich betrachtet werden.

Der Vergleich ist verhältnismäßig einfach bei Befähigungen, die den Zugang zu naturwissenschaftlichen Berufen eröffnen. Schwieriger ist das Problem dagegen für die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs, denn die juristische Ausbildung weist trotz der Existenz allgemeiner Grundsätze, die sich von einem Land zum anderen ähneln oder gar gleichen, für jeden Staat oder vielmehr für jedes Rechtssystem jeweils kennzeichnende Besonderheiten auf, so daß es nicht selbstverständlich ist, daß die staatlichen Stellen des Niederlassungslandes sich bereitfinden könnten, den nicht nach dem Unterrichtsprogramm der Landesuniver-

sitäten ausgebildeten Angehörigen anderer Mitgliedstaaten den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf zu öffnen.

Immerhin muß man zwischen den allgemeinen Rechtskenntnissen, die durch den Besitz der licence en droit nachgewiesen werden, und den mehr besonderen und praktischen Kenntnissen unterscheiden, die die künftigen Rechtsanwälte in Frankreich durch die Vorbereitung auf das Certificat d'aptitude à la profession d'avocat erwerben.

Lassen Sie mich hinzufügen, daß ein Rechtsanwalt, der als avocat stagiaire soeben die Fakultät und das Institut d'études judiciaires verlassen hat, zwar grundsätzlich vor jedem französischen Gericht mit Ausnahme des Conseil d'état und der Cour de cassation auftreten kann, er jedoch weit von einer gründlichen Berufserfahrung entfernt ist und sich im allgemeinen fortbilden und diese Erfahrung in der Kanzlei eines etablierten Rechtsanwalts oder einer Anwaltsgemeinschaft erwerben muß.

Dies aber ist ebenso bei den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die Inhaber eines als gleichwertig anerkannten Diploms sind, aufgrund dessen man annehmen kann, daß die von ihnen erworbenen allgemeinen Kenntnisse den durch die licence en droit nachgewiesenen zumindest gleichen. Sie müssen nicht nur außerdem die Ausbildung zur Vorbereitung des Certificat d'aptitude à la profession d'avocat durchlaufen und diese Prüfung bestehen, sondern auch noch eine Probezeit von drei Jahren ableisten, bevor sie als vollpraktizierende Rechtsanwälte in die Liste der Rechtsanwälte eingetragen werden. Im allgemeinen werden sie mit einem erfahrenen Rechtsanwalt zusammenarbeiten oder sich als einfache Mitarbeiter oder seltener als Partner einer Gemeinschaft anschließen, die als Sozietät organisiert sein mag oder nicht.

Dies bedeutet, daß eine ergänzende praktische Ausbildung für sie unumgänglich ist, damit sie nach mehrjähriger Berufserfahrung im eigenen Namen eine Kanzlei eröffnen können, wenn sie es nicht vorziehen, einfach als gleichberechtigte Partner in der Anwaltsgemeinschaft zu bleiben, in der sie sich die ersten Sporen verdient haben.

Diese tatsächlichen Erwägungen können jedoch keinen Vorrang vor dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit haben, und auch wenn jedwede Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung der Prüfungszeugnisse für die Zwecke des Zugangs zum Rechtsanwaltsberuf fehlt, kann dieser Zugang in Frankreich den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten nicht versagt werden, wenn sie in gesetzmäßiger Weise die Anerkennung der Gleichwertigkeit des juristischen Prüfungszeugnisses ihres Landes mit der licence en droit erlangt haben.

Die von der Cour d'appel Paris gestellte Frage muß ausschließlich anhand der gemeinschaftsrechtlichen Normen über die Niederlassungsfreiheit und unter Berücksichtigung der Auswirkung von Artikel 52 des Vertrages auf die nationalen Regelungen beantwortet werden.

Erinnern wir uns daran, daß die Mitgliedstaaten nach dieser Bestimmung für die selbständigen Berufe alle Diskriminierungen beseitigen müssen, die einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der sich in ihrem Gebiet niederzulassen wünscht, daran hindern, ihm dies erschweren oder ihn auch nur dabei stören können; es kommt nicht darauf an, ob diese Beseitigung aufgrund einer Richtlinie des Rates oder „proprio motu" seitens der Behörden des Niederlassungsstaates erfolgt. Artikel 52 begründet für sie eine auf einen Erfolg gerichtete Verpflichtung.

Wohl ist es schwer, alle möglichen Diskriminierungen erschöpfend aufzuführen und mehr noch sie zu definieren, besonders bei versteckten Diskriminierungen, die sich hinter einem gewissen beruflichen Protektionismus verbergen; die Artikel 52 und 54 des Vertrages sowie das Allgemeine Programm über das Niederlas-

sungsrecht liefern jedoch für die Auslegung einen Schlüssel, der die Erfassung dieser verbotenen Beschränkungen oder Diskriminierungen ermöglicht.

Artikel 52 Absatz 2 bestimmt nämlich, daß die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten *umfaßt;* Artikel 54 (Absatz 3, Buchstabe c) definiert den Inhalt des allgemeinen Programms im Bereich des Niederlassungsrechts, indem er insbesondere ausspricht, daß dieses darauf abzielt, „die aus innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder vorher zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften abgeleiteten Verwaltungsverfahren und -praktiken aus[zu]schalten, *deren Beibehaltung der Niederlassungsfreiheit entgegensteht*".

Das Allgemeine Programm selbst zielt insbesondere auf „jedes Verbot oder jede Behinderung der selbständigen Tätigkeiten der Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die darin bestehen, daß Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten aufgrund einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift eines Mitgliedstaats, aufgrund der Anwendung einer solchen Vorschrift oder aufgrund von Verwaltungspraktiken anders behandelt werden als die eigenen Staatsangehörigen" (Abschnitt III, Buchstabe A des Allgemeinen Programms).

Diese Begriffe meinen sowohl unmittelbare Beschränkungen als auch versteckte Diskriminierungen, also Diskriminierungen, die sich aus einer grundsätzlich für die eigenen Staatsangehörigen ebenso wie für Ausländer geltenden Vorschrift ergeben, die aber in Wahrheit in erster Linie für letztere ein Hindernis bilden.

Nach diesen Bestimmungen ist es meines Erachtens unbestreitbar, daß das Erfordernis des französischen Diploms der licence en droit, das Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1971 über die Reform der Rechtspflegeberufe aufstellt, für die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die in Frankreich den Anwaltsberuf aufnehmen wollen, tatsächlich eine mittelbare und versteckte, aber eindeutige Beschränkung darstellt. Es geht hier in der Tat um die *nationale Herkunft* des Prüfungszeugnisses und nicht mehr der Person, und sie ist es, die ein Hindernis für die wirksame Ausübung des Niederlassungsrechts darstellt.

Nach Ihrer Rechtsprechung ist aber die Niederlassungsfreiheit ein Grundrecht, das allen Angehörigen der Mitgliedstaaten gewährt werden muß; jede Beschränkung der wirksamen Ausübung dieses Rechts muß eng ausgelegt werden; die Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit ist keineswegs vom Erlaß der in Artikel 57, insbesondere in dessen Absatz 1, der die gegenseitige Anerkennung der Prüfungszeugnisse betrifft, vorgesehenen Richtlinien abhängig. Diese Richtlinien haben nur eine ergänzende und subsidiäre Funktion. Sie sind, wie Sie entschieden haben, nur darauf gerichtet, die wirksame Ausübung des Rechts auf freie Niederlassung zu fördern; die Untätigkeit oder die Verspätung des Rates bei ihrem Erlaß kann die Verwirklichung des Artikels 52 nicht hemmen.

Worum handelt es sich also im vorliegenden Fall? Um die Wirkung der Anerkennung der Gleichwertigkeit des Diploms eines Doktors der Rechte der Universität Löwen mit der französischen licence en droit, die, wie uns der Conseil de l'ordre und die französische Regierung sagen, rein akademischer Natur sein soll.

Diese Argumentation, die vor dem Jahre 1970 zulässig gewesen wäre, berücksichtigt nicht die wirkliche Neuerung, die das Inkrafttreten des Artikels 52 des Vertrages als einer unmittelbar geltenden Bestimmung mit sich gebracht hat.

Ihnen obliegt zwar nicht die Auslegung des innerstaatlichen Rechts, doch Sie zögern nicht, seine Wirkungen im Hinblick auf den Vertrag zu qualifizieren und gegebenenfalls zu befinden, daß diese mit den geltenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften unvereinbar sind.

Was bezweckt Artikel 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1971? Diese Vorschrift soll gewährleisten, daß jeder Bewerber um die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft in Frankreich einen dem Niveau der licence en droit entsprechenden Stand allgemeiner Rechtskenntnisse erreicht hat. Um nichts anderes geht es.

Ist nun aber dieses Erfordernis nicht erfüllt, wenn die zuständige Behörde — nämlich die Universität — nach einer vergleichenden Überprüfung und einer ins einzelne gehenden Kontrolle der Rechtsgebiete, auf die sich die Ausbildung erstreckt hat, und des erreichten Kenntnisstandes durch Entscheidung im Einzelfall die Gleichwertigkeit eines ausländischen Prüfungszeugnisses mit der französischen licence anerkennt, zumal wenn dieses Prüfungszeugnis, wie im vorliegenden Fall, in einem Land erteilt worden ist, dessen Rechtssystem den entsprechenden französischen Vorstellungen recht nahesteht?

Aber mehr noch: Der Besitz der licence en droit ist keine hinreichende Voraussetzung für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft. Außerdem muß ein berufsbezogenes Examen abgelegt werden, das die notwendige Ergänzung zur Prüfung der juristischen Allgemeinbildung ist, wie sie die licence darstellt. Die Universitätsstellen haben Herrn Thieffry nicht nur zur Vorbereitung des Certificat d'aptitude à la profession d'avocat zugelassen; er hat diese Prüfung auch bestanden. Unter diesen Umständen wird das Verlangen nach einer französischen licence en droit zu einem rein formalen Erfordernis; es entbehrt jeder sachlichen Rechtfertigung, denn einerseits besitzt der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens zweifellos Kenntnisse, die mit den durch die zur licence en droit führende Ausbildung vermittelten allgemeinen Rechtskenntnissen vergleichbar sind, und andererseits hat er nachgewiesen, daß er über die besonderen und praktischen Kenntnisse verfügt, die zum Erwerb des Certificat d'aptitude à la profession d'avocat erforderlich sind.

Lassen Sie mich hinzufügen, daß das Allgemeine Programm bestimmt: „Bis zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome oder bis zu dieser Koordinierung kann eine Übergangsregelung angewandt werden — die gegebenenfalls die Vorlage eines Nachweises über die tatsächliche und rechtmäßige Ausübung der betreffenden Tätigkeit im Herkunftsland umfaßt —, um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern und Verzerrungen zu vermeiden.

Die Dauer und die Bedingungen dieser Übergangsregelung sollten bei der Ausarbeitung der in Artikel 57 vorgesehenen Richtlinien festgelegt werden. Da diese — jedenfalls für den Rechtsantwaltsberuf — noch nicht erlassen worden sind, ist noch nicht festgelegt worden, unter welchen Bedingungen die Ausübung einer Tätigkeit als Rechtsanwalt im Herkunftsland berücksichtigt wird. Aber der Conseil de l'ordre hätte in angemessener Form dem Umstand Rechnung tragen müssen, daß Herr Thieffry tatsächlich mehr als 10 Jahre lang in Brüssel als Rechtsanwalt zugelassen und anschließend Mitarbeiter eines dem Conseil de l'ordre wohlbekannten Pariser Rechtsanwalts war.

Herr Thieffry, dessen Unbescholtenheit hier nicht in Frage steht, erfüllt also die für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf, wie er in Frankreich organisiert ist, erforderliche Voraussetzung der beruflichen Befähigung.

Die Lösung, zu der ich mithin komme, ist nicht ohne weiteres auf andere Mitgliedstaaten übertragbar. Sie hängt in der Tat weitgehend von den im einzelnen in der nationalen Gesetzgebung für die Ausbildung der Rechtsanwälte vorgesehenen Bedingungen ab, und ich verstehe sehr gut, was die Regierung des Vereinigten Königreiches in den vor ihr eingereichten Erklärungen meint, denn im Vereinigten Königreich werden, wie bereits gesagt, die Ausbildung der Rechtsanwälte und die Voraussetzungen der Berufszulassung von den berufsständischen Organi-

sationen selbst in voller Unabhängigkeit geregelt, wenn auch hinsichtlich der Staatsangehörigkeit der Bewerber nichts bestimmt ist.

Bleiben wir jedoch bei der französischen Regelung; ein Einwand gegen die von uns vorgeschlagene freizügige Lösung ist sowohl vom Conseil de l'ordre in Paris als auch vom Procureur général bei der Cour d'appel in seinen Schlußanträgen erhoben worden.

Es ist geltend gemacht worden, das Niederlassungsrecht bestehe in Wahrheit darin, daß den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Inländerbehandlung zuteil werde, und ausgehend von einer engen Auslegung dieses Grundsatzes der Gleichbehandlung hat man uns erklärt, im vorliegenden Fall könnte auch ein französischer Staatsangehöriger, der Inhaber eines unter den gleichen Bedingungen wie das von Herrn Thieffry als der licence en droit gleichwertig anerkannten ausländischen Diploms sei, in Frankreich nicht zur Rechtsanwaltschaft zugelassen werden, weil er nur Inhaber eines ausländischen Prüfungszeugnisses sei; mithin gebe es gewissermaßen eine umgekehrte Diskriminierung. Zur Stützung dieser Argumentation ist ein Urteil der Cour d'appel Paris vom 30. Oktober 1974 in einer Rechtssache Vaccaro zitiert worden.

Der dort Betroffene war italienischer Herkunft, aber in Frankreich eingebürgert; er hatte in erster Linie geltend gemacht, das Diplom eines „Laurea di dottore in giurisprudenza", das ihm die Universität Ferrara im Jahre 1940 erteilt hatte, müsse als dem französischen Diplom des licencié en droit gleichwertig anerkannt werden. Er hatte hinzugefügt, da die Artikel 52 und 57 des römischen Vertrages die Niederlassungsfreiheit der Angehörigen eines Mitgliedstaates der Gemeinschaft im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten vorgesehen und den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Prüfungszeugnisse aufgestellt hätten, könne ihm nicht entgegengehalten werden, daß er nicht französischer licencié en droit sei, denn er habe den Besitz eines der französischen licence gleichwertigen und sogar höher als diese zu bewertenden italienischen Diploms nachgewiesen.

Das Gericht war zwar davon ausgegangen, daß die geltend gemachte Gleichwertigkeit nach der ministeriellen Verordnung vom 24. Juli 1922 bestand; es hatte jedoch die Anwendbarkeit der seiner Ansicht nach für einen Franzosen, der sich in Frankreich niederläßt, nicht geltenden Bestimmungen des Vertrages von Rom verneint.

Dieses Urteil scheint mir unhaltbar. Es verkennt vollständig die Ziele des Vertrages, insbesondere des Artikels 52, der die freie Niederlassung zu einem der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes macht. Einem französisches Staatsangehörigen — auch wenn er eingebürgert ist — das Recht zu verweigern, sich in dem Lande niederzulassen, dessen Bürger er geworden ist, scheint mir eine eindeutige Verletzung des Artikels 52 zu sein, dessen Ziel es ist, allen Angehörigen jedes Mitgliedstaats die Ausübung seiner Berufstätigkeit unterschiedslos in jedem Staat der Gemeinschaft und vornehmlich in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit er erworben hat, zu ermöglichen.

Diese Überlegung ist sicher für die Aufnahme und Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt. Sie gilt im übrigen aufgrund von Artikel 48 des Vertrages erst recht für die Ausübung einer Tätigkeit als Lohn- oder Gehaltsempfänger. Wie kann man sich vorstellen, daß einem französischen Arbeiter, mag er auch ausländischer Herkunft sein, zum Beispiel der Beruf des Schweißers mit der Begründung verschlossen würde, er besitze nicht das für diese Facharbeitertätigkeit notwendige Zeugnis über seine Befähigung, sondern verfüge nur über eine gleichwertige im Ausland erworbene Berufsausbildung?

Bei aller Achtung, die ich jenem hohen Gericht entgegenbringe, zögere ich nicht

zu sagen, daß die Cour d'appel Paris in der Rechtssache Vaccaro ein jedenfalls hinsichtlich des soeben erwähnten Entscheidungsgrundes rechtlich falsches Urteil gefällt hat.

In den – noch seltenen – Fällen, in denen der Rat durch Richtlinien Artikel 57 Absatz 1 ausgeführt hat, hat er im übrigen den Grundsatz anerkannt, daß die gegenseitige Anerkennung der Prüfungszeugnisse objektiver Natur und von allen an die Staatsangehörigkeit der Inhaber der Prüfungszeugnisse anknüpfenden Erwägungen unabhängig ist.

So schreibt Artikel 2 der Richtlinie Nr. 75/362 über den Arztberuf die Anerkennung der in den anderen Mitgliedstaaten ausgestellten Prüfungszeugnisse in allen Mitgliedstaaten vor, ohne irgendeinen Unterschied nach der Staatsangehörigkeit der Inhaber zu machen.

Der Rat hat denn auch zu dieser Richtlinie eine besonders eindeutige Erklärung abgegeben: „Der Rat bestätigt, daß die Niederlassungsfreiheit für Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten und für Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats, insbesondere soweit sie Inhaber in einem anderen Mitgliedstaat erworbener Diplome sind, unter den gleichen Bedingungen gewährleistet sein muß, wie dies übrigens bei den anderen Richtlinien der Fall ist."

Diese Klarstellung zur Auslegung bestätigt meine Analyse der Rechtslage im vorliegenden Fall.

Ich lege jedoch ebenso wie die Kommission Wert auf den Hinweis, daß der Einwand des Conseil de l'ordre von Paris auch dann auszuräumen wäre, wenn man der dem Vaccaro-Urteil zugrundeliegenden Ansicht folgen wollte, wonach sich der Staatsangehörige eines Mitgliedstaates in seinem eigenen Staat nicht zu seinen Gunsten auf Artikel 52 EWG-Vertrag berufen könnte.

Erinnern wir uns daran, daß zu den Diskriminierungen beim Niederlassungsrecht nicht nur unmittelbare und offensichtliche Beschränkungen aufgrund der Staatsangehörigkeit der sich auf sie berufenden Personen zählen, sondern daß diese, wie Sie in dem Urteil vom 12. Februar 1974 (Rechtssache 152/73, Sotgiu, Slg. 1974, 153) anerkannt haben, auch in versteckten, zum Beispiel an den Wohnsitz anknüpfenden Diskriminierungen bestehen können.

Auch wenn eine gesetzliche Bestimmung wie die des Artikels 11 Absatz 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1971 grundsätzlich ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit gilt, genügt es, wenn sie für die freie Niederlassung ein Hindernis begründet, das ausschließlich oder hauptsächlich Ausländern bei der Aufnahme eines bestimmten Berufes und seiner Ausübung entgegengehalten werden kann. Das Allgemeine Programm vom 18. Dezember 1961 über die Verwirklichung des Niederlassungsrechts bestätigt diese Überlegung noch.

Bei der gesetzlichen Bestimmung, die Herrn Thieffry vom Conseil de l'ordre von Paris entgegengehalten wird, ist aber gerade dies der Fall. Berücksichtigt man die tatsächlichen Verhältnisse, dann kann unbestreitbar in einem Land wie Frankreich – anders als zum Beispiel im Großherzogtum Luxemburg – die Anzahl der Franzosen, die ein juristisches Prüfungszeugnis in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben, im Vergleich zur Zahl der gemeinschaftsangehörigen Ausländer, die ein von einer Universität des Landes ihrer Herkunft ausgestelltes juristisches Prüfungszeugnis erworben haben, gering erachtet werden. Das letzteren auferlegte Erfordernis, die französische licence en droit vorzuweisen, ist diskriminierend; diese Voraussetzung bildet ein Hindernis, das über dasjenige hinausgeht, was zur Erreichung des Zwecks der fraglichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und hauptsächlich des Artikels 52 des Vertrages erforderlich ist, denn diese Diskriminierung stört ausschließlich oder hauptsächlich Ausländer.

Ich gehe davon aus, daß Sie es vermeiden werden, bei der Auslegung, die Sie der Cour d'appel Paris liefern werden, über das hinauszugehen, was zur Entscheidung des konkreten Rechtsstreites von Herrn Thieffry erforderlich ist. Sie werden mit Bedacht kein Grundsatzurteil erlassen, das geeignet wäre, einen allgemeinen Präzedenzfall zu schaffen, welcher gar den in Artikel 57 Absatz 1 oder Absatz 2 vorgesehenen Richtlinien jeden Nutzen für alle selbständigen Tätigkeiten in allen Mitgliedstaaten abspräche.

Das Niederlassungsrecht ist seiner Natur nach ein individuelles subjektives Recht, und das vorlegende Gericht hat die konkrete Situation, mit der es befaßt ist, in Betracht zu ziehen.

Es kann sich im vorliegenden Fall nicht von den die Lage von Herrn Thieffry kennzeichnenden Umständen lösen. Aber gerade der Akteninhalt, aufgrund dessen die Cour d'appel Paris zu entscheiden hat, deutet insgesamt in die Richtung einer Bestätigung, daß die von dem Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens erlangte Anerkennung der Gleichwertigkeit eine Gewähr dafür bietet, daß die von ihm in Belgien nachweislich erworbenen allgemeinen Rechtskenntnisse ihrem Niveau nach bei weitem genügen, um ihre objektive Gleichwertigkeit mit den Kenntnissen zu rechtfertigen, die in Frankreich für den Erwerb des Diploms eines licencié en droit erforderlich sind.

Zusätzlich erfüllt der Beschwerdeführer mit dem Besitz des Certificat d'aptitude à la profession d'avocat, eines ausschließlich französischen Berufsdiploms, das vom Institut judiciaire de l'Université de Paris II unter den im Dekret vom 31. Juli 1972 vorgesehenen Voraussetzungen erteilt worden ist, die ergänzende, aber unumgängliche Vorbedingung für seine Zulassung zur Anwaltschaft, wie dies in Artikel 11 Absatz 3 des Gesetzes vom 31. Dezember 1971 vorgesehen ist.

Fassen wir zusammen: Da der Bewerber alle Voraussetzungen für die Zulassung zum Rechtsanwaltsberuf erfüllt — und zwar unmittelbar, was das Certificat d'aptitude anbelangt, und durch Anerkennung der Gleichwertigkeit, was das Diplom eines licencié en droit anbelangt — und da seine belgische Staatsangehörigkeit ihm nach der Rechtsprechung im Reyners-Urteil nicht entgegengehalten werden kann, bin ich der festen Überzeugung, daß das rein formale Verlangen nach der von einer Universität des Niederlassungslandes erteilten französischen licence en droit ein über das zur Erreichung des Zwecks der angeführten Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts Erforderliche hinausgehendes Hindernis für die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft darstellt.

Abschließend schlage ich deshalb vor, wie folgt zu erkennen:

Wird von dem Angehörigen eines Mitgliedstaats, der sich in einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft als Rechtsanwalt niederlassen will, ein im Recht des Niederlassungslandes vorgeschriebenes Prüfungszeugnis dieses Landes verlangt, obwohl der Betreffende Inhaber eines von einer hierzu befugten Stelle seines Herkunftsstaats ausgestellten und von der zuständigen Stelle des Niederlassungslandes als gleichwertig anerkannten juristischen Prüfungszeugnisses ist, so ist dies, auch solange die in Artikel 57 Absätze 1 und 2 vorgesehenen Richtlinien fehlen, eine versteckte Beschränkung des auf Artikel 52 gegründeten Niederlassungsrechts und geht folglich über das objektiv zur Erreichung des Zwecks der vorerwähnten Vorschriften des Gemeinschaftsrechts Erforderliche hinaus.