



## Sammlung der Rechtsprechung

### URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

17. Juli 2014\*

„Vorabentscheidungsersuchen — Freizügigkeit — Zugang zum Rechtsanwaltsberuf — Möglichkeit, den Angehörigen eines Mitgliedstaats, die die Qualifikation für den Rechtsanwaltsberuf in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben, die Eintragung in das Verzeichnis der Rechtsanwaltskammer zu verweigern — Rechtsmissbrauch“

In den verbundenen Rechtssachen C-58/13 und C-59/13

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Consiglio Nazionale Forense (Italien) mit Entscheidungen vom 29. September 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 4. Februar 2013, in den Verfahren

**Angelo Alberto Torresi** (C-58/13),

**Pierfrancesco Torresi** (C-59/13)

gegen

**Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata**

erlässt

### DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten M. Ilešić, L. Bay Larsen (Berichterstatter), E. Juhász und M. Safjan, der Richter A. Rosas und D. Šváby, der Richterin M. Berger, der Richter S. Rodin und F. Biltgen sowie der Richterin K. Jürimäe,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: A. Impellizzeri, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. Februar 2014,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Herren Torresi, vertreten durch C. Torresi, avvocato,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

\* Verfahrenssprache: Italienisch.

- der spanischen Regierung, vertreten durch A. Rubio González und S. Centeno Huerta als Bevollmächtigte,
  - der österreichischen Regierung, vertreten durch A. Posch als Bevollmächtigten,
  - der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigten,
  - der rumänischen Regierung, vertreten durch R.-H. Radu, R.-I. Hatieganu und A.-L. Crișan als Bevollmächtigte,
  - des Europäischen Parlaments, vertreten durch M. Gómez-Leal und L. Visaggio als Bevollmächtigte,
  - des Rates der Europäischen Union, vertreten durch A. Vitro und P. Mahnič Bruni als Bevollmächtigte,
  - der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Montaguti und H. Støvlebæk als Bevollmächtigte,
- nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 10. April 2014
- folgendes

## Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung und die Gültigkeit von Art. 3 der Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde (ABl. L 77, S. 36).
- 2 Sie ergehen im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten, die die Herren Torreli jeweils gegen den Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata (Ausschuss der Rechtsanwaltskammer Macerata) angestrengt haben, weil dieser ihren Anträgen auf Eintragung in die Sonderabteilung des Anwaltsverzeichnisses nicht stattgab.

## Rechtlicher Rahmen

### *Unionsrecht*

- 3 Der sechste Erwägungsgrund der Richtlinie 98/5 lautet:

„Ein Tätigwerden auf Gemeinschaftsebene ist auch deswegen gerechtfertigt, weil bisher erst einige Mitgliedstaaten gestatten, dass Rechtsanwälte aus anderen Mitgliedstaaten unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung eine Anwaltstätigkeit in anderer Form denn als Dienstleistung in ihrem Gebiet ausüben. In den Mitgliedstaaten, in denen diese Möglichkeit gegeben ist, gelten sehr unterschiedliche Modalitäten, beispielsweise was das Tätigkeitsfeld und die Pflicht zur Eintragung bei den zuständigen Stellen betrifft. Solche unterschiedlichen Situationen führen zu Ungleichheiten und Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zwischen den Rechtsanwälten der Mitgliedstaaten und bilden ein Hindernis für die Freizügigkeit. Nur durch eine Richtlinie zur Regelung der Bedingungen, unter denen Rechtsanwälte, die unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig sind, ihren Beruf in anderer Form denn als Dienstleistung ausüben dürfen, können diese Probleme gelöst und in allen Mitgliedstaaten den Rechtsanwälten und Rechtsuchenden die gleichen Möglichkeiten geboten werden.“

4 Nach ihrem Art. 1 Abs. 1 soll die Richtlinie 98/5 die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs als Selbständiger oder abhängig Beschäftigter in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Berufsqualifikation erworben wurde, erleichtern.

5 Art. 2 („Recht auf Berufsausübung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung“) der Richtlinie 98/5 bestimmt in seinem Abs. 1:

„Jeder Rechtsanwalt hat das Recht, die in Artikel 5 genannten Anwaltstätigkeiten auf Dauer in jedem anderen Mitgliedstaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung auszuüben.“

6 Art. 3 („Eintragung bei der zuständigen Stelle“) der Richtlinie 98/5 sieht in seinen Abs. 1 und 2 vor:

„(1) Jeder Rechtsanwalt, der seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben möchte als dem, in dem er seine Berufsqualifikation erworben hat, hat sich bei der zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats eintragen zu lassen.

(2) Die zuständige Stelle des Aufnahmestaats nimmt die Eintragung des Rechtsanwalts anhand einer Bescheinigung über dessen Eintragung bei der zuständigen Stelle des Herkunftsstaats vor. Sie kann verlangen, dass diese von der zuständigen Stelle des Herkunftsstaats erteilte Bescheinigung im Zeitpunkt ihrer Vorlage nicht älter als drei Monate ist. Sie setzt die zuständige Stelle des Herkunftsstaats von der Eintragung in Kenntnis.“

### *Italienisches Recht*

7 Die Italienische Republik hat die Richtlinie 98/5 durch das Gesetzesvertretende Dekret Nr. 96 vom 2. Februar 2001 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 79 vom 4. April 2001, im Folgenden: Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 96/2001) in nationales Recht umgesetzt. Dessen Art. 6 („Eintragung“) bestimmt:

„(1) Zur ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in Italien müssen sich Angehörige eines Mitgliedstaats, die im Besitz eines der Titel im Sinne des Art. 2 sind, in eine Sonderabteilung des Verzeichnisses im Bezirk des Gerichts, in dem sie unter Einhaltung der Vorschriften über die Sozialversicherungspflichten ihren festen Wohn- oder Geschäftssitz genommen haben, eintragen lassen.

(2) Die Eintragung in die Sonderabteilung des Verzeichnisses ist an die Eintragung des Antragstellers bei der zuständigen Berufsorganisation des Herkunftsmitgliedstaats geknüpft.

(3) Dem Eintragungsantrag sind folgende Dokumente beizufügen:

- a) Nachweis über die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder Ersatzerklärung;
- b) Wohnsitzbescheinigung oder Ersatzerklärung oder Erklärung des Antragstellers über den Geschäftssitz;
- c) Bescheinigung über die Eintragung bei der Berufsorganisation des Herkunftsmitgliedstaats, die nicht früher als drei Monate vor der Vorlage ausgestellt worden sein darf, oder Ersatzerklärung.

...

(6) Der Ausschuss der Kammer ordnet innerhalb von 30 Tagen nach Einreichung oder Ergänzung des Antrags, wenn das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen festgestellt ist und keine Unvereinbarkeitsgründe entgegenstehen, die Eintragung in die Sonderabteilung des Verzeichnisses an und teilt dies der entsprechenden Stelle des Herkunftsmitgliedstaats mit.

(7) Eine Ablehnung des Antrags ist nur nach Anhörung des Betroffenen möglich. Der Beschluss ist zu begründen, und eine Abschrift davon in voller Länge ist dem Betroffenen sowie dem Staatsanwalt ... innerhalb einer Frist von zwei Wochen zuzustellen.

(8) Hat der Ausschuss der Kammer nicht innerhalb der Frist des Absatzes 6 über den Antrag entschieden, kann der Betroffene innerhalb von zehn Tagen nach Ablauf dieser Frist Beschwerde beim Consiglio Nazionale Forense [Ausschuss der gesamtstaatlichen Rechtsanwaltskammer] erheben, der über die Eintragung in der Sache entscheidet.

(9) Mit der Eintragung in die Sonderabteilung des Verzeichnisses erwirbt der niedergelassene Rechtsanwalt das aktive, nicht jedoch das passive Wahlrecht.

...“

8 Nach dem durch das Gesetz Nr. 36 von 1934 mit Änderungen in Gesetz umgewandelten Königlichen Gesetzesdekret Nr. 1578 vom 27. November 1933 in der zuletzt geänderten Fassung (Gazzetta Ufficiale Nr. 24 vom 30. Januar 1934) können die Entscheidungen des Consiglio Nazionale Forense aus Rechtsgründen vor den Vereinigten Senaten der Corte Suprema di Cassazione (Oberster Kassationsgerichtshof) angefochten werden.

## Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 9 Nachdem die Herren Torresi ihren Universitätsabschluss in Rechtswissenschaften in Italien erhalten hatten, erwarben sie beide einen Universitätsabschluss in Rechtswissenschaften in Spanien und wurden am 1. Dezember 2011 als Rechtsanwälte in das Verzeichnis des Ilustre Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife (Rechtsanwaltskammer von Santa Cruz de Tenerife, Spanien) eingetragen.
- 10 Am 17. März 2012 stellten die Herren Torresi nach Art. 6 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 96/2001 beim Ausschuss der Rechtsanwaltskammer Macerata einen Antrag auf Eintragung in die Sonderabteilung des Anwaltsverzeichnisses, die für Rechtsanwälte vorgesehen ist, die eine in einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik verliehene Berufsbezeichnung innehaben und in der Italienischen Republik niedergelassen sind (im Folgenden: niedergelassene Rechtsanwälte).
- 11 Der Ausschuss der Rechtsanwaltskammer Macerata erließ innerhalb der in Art. 6 Abs. 6 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 96/2001 vorgesehenen Frist von 30 Tagen keine Entscheidung über die Eintragungsanträge.
- 12 Die Herren Torresi erhoben daher am 19. bzw. 20. April 2012 Beschwerde beim Consiglio Nazionale Forense und begehrten eine Entscheidung über ihre Eintragungsanträge. Sie stützten ihre Beschwerden darauf, dass die beantragten Eintragungen von der einzigen nach der geltenden Regelung erforderlichen Voraussetzung abhingen, nämlich der Vorlage der „Bescheinigung über die Eintragung bei der zuständigen Stelle des Herkunftsmitgliedstaats“, der im vorliegenden Fall das Königreich Spanien sei.

- 13 Demgegenüber ist der Consiglio Nazionale Forense der Ansicht, dass es nichts mit den Zielen der Richtlinie 98/5 zu tun habe und einen Rechtsmissbrauch darstellen könne, wenn sich eine Person, nachdem sie in einem Mitgliedstaat einen Abschluss in Rechtswissenschaften erworben habe, mit dem Ziel des Erwerbs der Anwaltsbezeichnung in einen anderen Mitgliedstaat begebe, um umgehend zum Zwecke der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit in den ersten Mitgliedstaat zurückzukehren.
- 14 Da der Consiglio Nazionale Forense Zweifel hinsichtlich der Auslegung und der Gültigkeit von Art. 3 der Richtlinie 98/5 hegt, hat er unter dem Hinweis darauf, dass er vom Gerichtshof für zur Vorlage eines Vorabentscheidungersuchens befugt erklärt worden sei (Urteil Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411), beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 3 der Richtlinie 98/5 vor dem Hintergrund des allgemeinen Grundsatzes des Rechtsmissbrauchsverbots und des die Achtung der nationalen Identität betreffenden Art. 4 Abs. 2 EUV dahin auszulegen, dass er die nationalen Verwaltungsstellen verpflichtet, italienische Staatsbürger, die das Unionsrecht missbraucht haben, in das Verzeichnis der niedergelassenen Rechtsanwälte einzutragen, und er einer nationalen Praxis entgegensteht, die es diesen Stellen erlaubt, Anträge auf Eintragung in das Verzeichnis der niedergelassenen Rechtsanwälte abzulehnen, wenn objektive Umstände vorliegen, die die Feststellung ermöglichen, dass der Tatbestand des Missbrauchs des Unionsrechts verwirklicht ist, unbeschadet zum einen der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbots und zum anderen des Rechts des Betroffenen, das Gericht anzurufen, um etwaige Verletzungen des Niederlassungsrechts zu rügen, und somit einer gerichtlichen Überprüfung des Verwaltungshandelns?
  2. Falls die erste Frage verneint wird: Ist Art. 3 der Richtlinie 98/5 in dieser Auslegung im Hinblick auf Art. 4 Abs. 2 EUV insoweit ungültig, als er es erlaubt, die Regelung eines Mitgliedstaats, die den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf vom Bestehen einer Staatsprüfung abhängig macht, zu umgehen, während das Erfordernis dieser Prüfung in der Verfassung dieses Staates vorgesehen ist und zu den grundlegenden Prinzipien des Schutzes derjenigen, die die beruflichen Tätigkeiten in Anspruch nehmen, und zu einer geordneten Rechtspflege gehört?

## Zu den Vorlagefragen

### *Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs*

- 15 Einleitend bringen die Herren Torresi u. a. vor, dass der Consiglio Nazionale Forense kein Gericht sei und somit nicht die Befugnis habe, Vorabentscheidungersuchen nach Art. 267 AEUV einzureichen. Insbesondere übe er nur dann gerichtliche Funktionen aus, wenn er in Disziplinarsachen tätig werde, nicht hingegen, wenn er die Anwaltsverzeichnisse führe, wobei es sich um eine rein administrative Tätigkeit handle. So habe er, wenn er nach Art. 6 Abs. 8 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 96/2001 befasst werde, über die Eintragung als Verwaltungsorgan zu entscheiden, das dem Ausschuss der örtlichen Rechtsanwaltskammer, der innerhalb der Frist des Art. 6 Abs. 6 des genannten Dekrets keine Entscheidung erlassen habe, übergeordnet sei.
- 16 Unter Berufung auf das Urteil Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587) machen die Herren Torresi zudem geltend, der Consiglio Nazionale Forense erfülle nicht die Voraussetzung der Unparteilichkeit, da es sich bei seinen Mitgliedern um Anwälte handle, die von den einzelnen Ausschüssen der örtlichen Rechtsanwaltskammern, einschließlich jenes Ausschusses, der Partei des Ausgangsverfahrens sei, gewählt würden. Deshalb bestehe die Gefahr, dass die Entscheidung über den dem Consiglio

Nazionale Forense übermittelten Antrag von einem praktischen Interesse wie demjenigen an der Begrenzung der Eintragungen beeinflusst und nicht von der Anwendung der Rechtsnorm geleitet werde.

- 17 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof zur Beurteilung der Frage, ob es sich bei der vorlegenden Einrichtung um ein „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV handelt, nach ständiger Rechtsprechung auf eine Reihe von Merkmalen abstellt, wie gesetzliche Grundlage der Einrichtung, ständiger Charakter, obligatorische Gerichtsbarkeit, streitiges Verfahren, Anwendung von Rechtsnormen durch die Einrichtung sowie deren Unabhängigkeit (vgl. insbesondere Urteile Miles u. a., C-196/09, EU:C:2011:388, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, Rn. 38).
- 18 Was genauer die Unabhängigkeit der vorlegenden Einrichtung betrifft, so setzt dieses Erfordernis voraus, dass die Einrichtung vor Interventionen oder Druck von außen geschützt ist, die die Unabhängigkeit des Urteils ihrer Mitglieder im Hinblick auf die ihnen unterbreiteten Rechtsstreitigkeiten gefährden könnten (vgl. Urteil Wilson, EU:C:2006:587, Rn. 51).
- 19 Außerdem ist es für die Feststellung, ob eine nationale Einrichtung, die nach dem Gesetz mit Aufgaben unterschiedlicher Art betraut ist, als „Gericht“ im Sinne von Art. 267 AEUV zu qualifizieren ist, erforderlich, die spezifische Natur der Aufgaben zu prüfen, die sie in dem konkreten normativen Kontext ausübt, in dem sie sich zur Anrufung des Gerichtshofs veranlasst sieht. Die nationalen Gerichte können den Gerichtshof nur anrufen, wenn bei ihnen ein Rechtsstreit anhängig ist und sie im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden haben, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt (vgl. Urteil Belov, EU:C:2013:48, Rn. 39 und 41).
- 20 Hinsichtlich der ersten fünf in Rn. 17 des vorliegenden Urteils genannten Merkmale geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass der Consiglio Nazionale Forense durch Gesetz eingerichtet worden ist und ständigen Charakter hat. Außerdem ist seine Gerichtsbarkeit obligatorisch, da seine Zuständigkeit für Beschwerden gegen Entscheidungen der Ausschüsse der örtlichen Rechtsanwaltskammern rechtlich vorgesehen sowie nicht optional ist und die Entscheidungen, die er in Ausübung dieser Zuständigkeit erlässt, vollstreckbar sind. Schließlich steht fest, dass zum einen das vor dem Consiglio Nazionale Forense anwendbare Verfahren, das weitgehend an den Vorschriften des Zivilverfahrens ausgerichtet ist, sowohl in seinem schriftlichen als auch in seinem mündlichen Teil kontradiktiorisch ist und dass zum anderen der Consiglio Nazionale Forense anhand von Rechtsvorschriften entscheidet.
- 21 Zum Erfordernis der Unabhängigkeit ist als Erstes festzustellen, dass insbesondere aus den Angaben der italienischen Regierung hervorgeht, dass sich der Consiglio Nazionale Forense zwar aus Räten zusammensetzt, die von den Mitgliedern der verschiedenen Ausschüsse der örtlichen Rechtsanwaltskammern aus dem Kreis der bei der Corte Suprema di Cassazione zugelassenen Rechtsanwälte gewählt werden – wobei die Mitglieder dieser Ausschüsse ihrerseits von den Rechtsanwälten gewählt werden, die in das Verzeichnis der betreffenden Rechtsanwaltskammer eingetragen sind –, dass aber die Tätigkeit als Rat des Consiglio Nazionale Forense vor allem mit jener als Mitglied eines Ausschusses einer örtlichen Rechtsanwaltskammer unvereinbar ist.
- 22 Als Zweites ist offensichtlich, dass für den Consiglio Nazionale Forense die Garantien gelten, die die italienische Verfassung in Sachen Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichte vorsieht. Zudem übt er seine Funktionen in völliger Autonomie aus, ohne irgendeiner Stelle untergeordnet zu sein und ohne von irgendeiner Stelle Anordnungen oder Anweisungen zu erhalten. Im Übrigen sind die Bestimmungen der italienischen Zivilprozessordnung über Enthaltung und Ablehnung zur Gänze auf ihn anwendbar.

- 23 Als Drittes kann – wie die italienische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat – der Consiglio Nazionale Forense im Unterschied zu einem Ausschuss einer örtlichen Rechtsanwaltskammer, der in einem Beschwerdeverfahren gegen eine Entscheidung von ihm Partei vor dem Consiglio Nazionale Forense ist, nicht Partei in einem Verfahren sein, das vor der Corte Suprema di Cassazione gegen die Entscheidung angestrengt wird, mit der er über die Beschwerde gegen den betreffenden Ausschuss der Rechtsanwaltskammer entschieden hat. Der Consiglio Nazionale Forense hat somit – wie von der Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt (vgl. Urteil Wilson, EU:C:2006:587, Rn. 49) – gegenüber der Stelle, die die mit einem Rechtsbehelf angefochtene Entscheidung erlassen hat, die Eigenschaft eines Dritten.
- 24 Schließlich geht aus den Akten hervor, dass der Rat des Consiglio Nazionale Forense aus dem Bezirk des mit dem Eintragungsantrag befassten Ausschusses der Rechtsanwaltskammer nach ständiger Praxis, unbeschadet der vollständigen Anwendbarkeit der Vorschriften der italienischen Zivilprozessordnung über die Enthaltung und die Ablehnung, nicht dem Spruchkörper des Consiglio Nazionale Forense angehört. Die italienische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung vorgebracht, dass zwar eines der Mitglieder des Consiglio Nazionale Forense bei der Rechtsanwaltskammer Macerata eingetragen gewesen sei, es aber an den Verfahren betreffend die Herren Torresi nicht teilgenommen habe.
- 25 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass der Consiglio Nazionale Forense den Erfordernissen der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, die ein Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV kennzeichnen, gerecht wird.
- 26 Zu dem in Rn. 19 des vorliegenden Urteils erwähnten Erfordernis, wonach eine vorlegende Einrichtung den Gerichtshof nur in Ausübung einer gerichtlichen Funktion anrufen kann, ist festzustellen, dass sich – entgegen dem Vorbringen der Herren Torresi – der Consiglio Nazionale Forense, wenn bei ihm Beschwerde nach Art. 6 Abs. 8 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 96/2001 erhoben wird, weil der Ausschuss der Rechtsanwaltskammer innerhalb der Frist von 30 Tagen nach Einreichung eines Antrags auf Eintragung in die Sonderabteilung des Anwaltsverzeichnisses keine Entscheidung erlassen hat, nicht darauf beschränkt, anstelle des betreffenden Ausschusses der Rechtsanwaltskammer über diesen Antrag zu entscheiden. Wie nämlich u. a. aus den Erläuterungen der italienischen Regierung und aus den Protokollen der mündlichen Verhandlungen über die Beschwerden der Herren Torresi gegen den Ausschuss der Rechtsanwaltskammer Macerata, die am 29. September 2012 vor dem Consiglio Nazionale Forense abgehalten wurden, hervorgeht, hat der Consiglio Nazionale Forense über die Begründetheit der stillschweigenden Entscheidung des betreffenden Ausschusses der Rechtsanwaltskammer zu entscheiden, da durch diese stillschweigende Entscheidung der Eintragungsantrag des Betroffenen abgelehnt wird. Wird der Beschwerde stattgegeben, entscheidet der Consiglio Nazionale Forense dann in der Sache über den Eintragungsantrag.
- 27 Des Weiteren steht fest, dass die Erhebung einer Beschwerde im Sinne von Art. 6 Abs. 8 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 96/2001 zu einem Verfahren führt, in dem die Parteien aufgerufen sind, ihre Argumente schriftlich und mündlich, in öffentlicher Sitzung sowie im Beistand eines Rechtsanwalts darzulegen. Die Staatsanwaltschaft stellt ihre Anträge in der mündlichen Verhandlung. Im vorliegenden Fall geht aus den in der vorstehenden Randnummer erwähnten Protokollen hervor, dass die Staatsanwaltschaft die Ablehnung der Beschwerden der Herren Torresi beantragt hat. Der Consiglio Nazionale Forense entscheidet in nichtöffentlicher Sitzung, und zwar durch eine Entscheidung, die zugleich die Form, die Bezeichnung und den Inhalt eines im Namen des italienischen Volkes verkündeten Urteils aufweist.
- 28 Schließlich ist, wie in Rn. 23 des vorliegenden Urteils ausgeführt, der Consiglio Nazionale Forense im Unterschied zu dem Ausschuss der örtlichen Rechtsanwaltskammer, gegen dessen Entscheidung Beschwerde beim Consiglio Nazionale Forense erhoben wurde und der in dem dortigen Verfahren Partei ist, keine Partei in dem Verfahren vor der Corte Suprema di Cassazione, wenn seine Entscheidung über die Beschwerde ihrerseits vor dem letztgenannten Gericht angefochten wird. Wie

insbesondere aus dem Urteil der Vereinigten Senate dieses Gerichts vom 22. Dezember 2011 hervorgeht, auf das sich die Herren Torresi in ihren schriftlichen Erklärungen berufen, ist es vielmehr der betreffende Ausschuss der Rechtsanwaltskammer, der in dem Verfahren vor der Corte Suprema di Cassazione Partei bleibt.

- 29 Daraus folgt, dass der Consiglio Nazionale Forense im vorliegenden Fall durchaus mit einem Rechtsstreit befasst ist und im Rahmen eines Verfahrens zu entscheiden hat, das auf eine Entscheidung mit Rechtsprechungscharakter abzielt.
- 30 In Anbetracht der bisherigen Ausführungen ist festzustellen, dass der Consiglio Nazionale Forense, da er die Kontrolle nach Art. 6 Abs. 8 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 96/2001 ausübt, ein Gericht im Sinne von Art. 267 AEUV ist und dass der Gerichtshof folglich für die Beantwortung der ihm von diesem Gericht vorgelegten Fragen zuständig ist.

#### *Zur Zulässigkeit der Vorlagefragen*

- 31 Die Herren Torresi und der Rat der Europäischen Union machen geltend, dass die vom Consiglio Nazionale Forense vorgelegten Fragen angesichts der einheitlichen Rechtsprechung des Gerichtshofs auf diesem Gebiet unter die Lehre vom „acte éclairé“ fielen und somit unzulässig seien.
- 32 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es den innerstaatlichen Gerichten, selbst bei Vorliegen einer Rechtsprechung des Gerichtshofs, zu der betreffenden Rechtsfrage unbenommen bleibt, den Gerichtshof zu befassen, wenn sie es für angebracht halten (vgl. Urteil Cilfit u. a., 283/81, EU:C:1982:335, Rn. 13 bis 15), ohne dass der Umstand, dass die Bestimmungen, um deren Auslegung ersucht wird, bereits vom Gerichtshof ausgelegt worden sind, einer neuerlichen Entscheidung des Gerichtshofs entgegenstünde (vgl. in diesem Sinne Urteil Boxus u. a., C-128/09 bis C-131/09, C-134/09 und C-135/09, EU:C:2011:667, Rn. 32).
- 33 Daraus folgt, dass die Vorabentscheidungsersuchen zulässig sind.

#### *Zur ersten Frage*

- 34 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 3 der Richtlinie 98/5 dahin auszulegen ist, dass die zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats dessen Angehörigen, die sich nach dem Erwerb eines Universitätsabschlusses in diesem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat begeben haben, um dort die Qualifikation für den Rechtsanwaltsberuf zu erwerben, und anschließend in den ersten Mitgliedstaat zurückgekehrt sind, um dort den Rechtsanwaltsberuf unter der Berufsbezeichnung auszuüben, die sie in dem Mitgliedstaat erlangt haben, in dem sie auch die Berufsqualifikation erworben haben, die Eintragung in das Verzeichnis der niedergelassenen Rechtsanwälte nicht unter Berufung auf einen Rechtsmissbrauch verweigern dürfen.
- 35 Zuallererst ist darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 98/5 nach ihrem Art. 1 Abs. 1 die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Berufsqualifikation erworben wurde, erleichtern soll.
- 36 Hierzu hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass die genannte Richtlinie einen Mechanismus der gegenseitigen Anerkennung der Berufsbezeichnungen der zuwandernden Rechtsanwälte schafft, die unter der im Herkunftsmitgliedstaat erworbenen Berufsbezeichnung arbeiten wollen (vgl. Urteil Luxemburg/Parlament und Rat, C-168/98, EU:C:2000:598, Rn. 56).

- 37 Wie sich aus dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 98/5 ergibt, wollte der Unionsgesetzgeber mit dieser Richtlinie zudem insbesondere der Unterschiedlichkeit der nationalen Vorschriften über die Voraussetzungen der Eintragung bei den zuständigen Stellen ein Ende setzen, die den Ungleichheiten und Hindernissen für die Freizügigkeit zugrunde lagen (vgl. Urteile Kommission/Luxemburg, C-193/05, EU:C:2006:588, Rn. 34, und Wilson, EU:C:2006:587, Rn. 64).
- 38 In diesem Zusammenhang nimmt Art. 3 der Richtlinie 98/5 eine vollständige Harmonisierung der Voraussetzungen für die Ausübung des mit dieser Richtlinie verliehenen Niederlassungsrechts vor, indem er bestimmt, dass jeder Rechtsanwalt, der seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben möchte als dem, in dem er seine Berufsqualifikation erworben hat, sich bei der zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats eintragen zu lassen hat, die die Eintragung des Rechtsanwalts „anhand einer Bescheinigung über dessen Eintragung bei der zuständigen Stelle des Herkunftsstaats“ vorzunehmen hat (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Luxemburg, EU:C:2006:588, Rn. 35 und 36, und Wilson, EU:C:2006:587, Rn. 65 und 66).
- 39 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass sich die Vorlage einer Bescheinigung über die Eintragung bei der zuständigen Stelle des Herkunftsmitgliedstaats gegenüber der zuständigen Stelle des Aufnahmemitgliedstaats als die einzige Voraussetzung für die Eintragung des Betreffenden im Aufnahmemitgliedstaat erweist, die es ihm ermöglicht, in diesem Mitgliedstaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig zu sein (vgl. Urteile Kommission/Luxemburg, EU:C:2006:588, Rn. 37, und Wilson, EU:C:2006:587, Rn. 67).
- 40 Daher ist festzustellen, dass bei Angehörigen eines Mitgliedstaats wie den Herren Torresi, die der zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats die Bescheinigung über ihre Eintragung bei der zuständigen Stelle eines anderen Mitgliedstaats vorlegen, grundsätzlich davon auszugehen ist, dass sie alle nötigen Voraussetzungen erfüllen, um sich unter ihrer in diesem anderen Mitgliedstaat erworbenen Berufsbezeichnung in das Verzeichnis der niedergelassenen Rechtsanwälte im ersten Mitgliedstaat eintragen zu lassen.
- 41 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts können sich die Herren Torresi im vorliegenden Fall jedoch nicht auf Art. 3 der Richtlinie 98/5 berufen, da der Erwerb der Qualifikation für den Rechtsanwaltsberuf in einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik lediglich dazu diene, das Recht der Italienischen Republik über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf zu umgehen, worin eine missbräuchliche Ausnutzung der Niederlassungsfreiheit liege, die den Zielen dieser Richtlinie zuwiderlaufe.
- 42 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs eine betrügerische oder missbräuchliche Berufung auf das Unionsrecht nicht erlaubt ist (vgl. insbesondere Urteile Halifax u. a., C-255/02, EU:C:2006:121, Rn. 68, sowie SICES u. a., C-155/13, EU:C:2014:145, Rn. 29).
- 43 Insbesondere ist ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die Bekämpfung der missbräuchlichen Ausnutzung der Niederlassungsfreiheit berechtigt, Maßnahmen zu treffen, die verhindern sollen, dass sich einige seiner Staatsangehörigen unter Ausnutzung der durch den AEU-Vertrag geschaffenen Möglichkeiten in missbräuchlicher Weise den Vorschriften des nationalen Rechts entziehen (vgl. Urteil Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, Rn. 136).
- 44 Die Feststellung einer missbräuchlichen Praxis verlangt das Vorliegen eines objektiven und eines subjektiven Elements (vgl. Urteil SICES u. a., EU:C:2014:145, Rn. 31).
- 45 Hinsichtlich des objektiven Elements muss sich aus einer Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergeben, dass trotz formaler Einhaltung der in der Unionsregelung vorgesehenen Bedingungen das Ziel dieser Regelung nicht erreicht wurde (vgl. Urteil SICES u. a., EU:C:2014:145, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 46 In Bezug auf das subjektive Element muss die Absicht ersichtlich sein, sich einen ungerechtfertigten Vorteil aus der Unionsregelung dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen willkürlich geschaffen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil O. und B., C-456/12, EU:C:2014:135, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 47 Wie bereits in Rn. 35 des vorliegenden Urteils erwähnt, soll die Richtlinie 98/5 die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Berufsqualifikation erworben wurde, erleichtern.
- 48 In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen, dass das Recht der Angehörigen eines Mitgliedstaats, zum einen den Mitgliedstaat, in dem sie ihre beruflichen Qualifikationen erwerben wollen, und zum anderen den Mitgliedstaat, in dem sie ihren Beruf ausüben möchten, zu wählen, im Binnenmarkt der Ausübung der von den Verträgen gewährleisteten Grundfreiheiten innewohnt (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Spanien, C-286/06, EU:C:2008:586, Rn. 72).
- 49 Daher stellt der Umstand, dass sich ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der in diesem Staat einen Universitätsabschluss erworben hat, in einen anderen Mitgliedstaat begibt, um dort die Qualifikation für den Rechtsanwaltsberuf zu erwerben, und danach in den Mitgliedstaat, dem er angehört, zurückkehrt, um dort den Rechtsanwaltsberuf unter der Berufsbezeichnung auszuüben, die er in dem Mitgliedstaat erlangt hat, in dem er auch die betreffende Qualifikation erworben hat, einen der Fälle dar, in denen das Ziel der Richtlinie 98/5 erreicht wird, und kann für sich genommen keine missbräuchliche Ausnutzung des Niederlassungsrechts nach Art. 3 der Richtlinie 98/5 begründen.
- 50 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 91 und 92 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, reicht außerdem der Umstand, dass sich ein Angehöriger eines Mitgliedstaats entschlossen hat, eine Berufsqualifikation in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Wohnmitgliedstaat zu erwerben, um dort in den Genuss vorteilhafterer Rechtsvorschriften zu kommen, für sich genommen nicht aus, um auf einen Rechtsmissbrauch zu schließen.
- 51 Diese Feststellung wird auch nicht dadurch entkräftet, dass die Eintragung in das Verzeichnis der niedergelassenen Rechtsanwälte bei der zuständigen Stelle des Aufnahmemitgliedstaats kurze Zeit nach dem Erwerb der Berufsbezeichnung im Herkunftsmitgliedstaat beantragt wurde. Wie der Generalanwalt in den Nrn. 93 und 94 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sieht nämlich Art. 3 der Richtlinie 98/5 in keiner Weise vor, dass die Eintragung eines Rechtsanwalts, der seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er seine Berufsqualifikation erworben hat, ausüben möchte, bei der zuständigen Stelle des Aufnahmemitgliedstaats von der Absolvierung einer praktischen Verwendung als Rechtsanwalt im Herkunftsmitgliedstaat abhängig gemacht werden kann.
- 52 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 3 der Richtlinie 98/5 dahin auszulegen ist, dass es keine missbräuchliche Praktik darstellen kann, wenn sich ein Angehöriger eines Mitgliedstaats in einen anderen Mitgliedstaat begibt, um dort nach erfolgreich abgelegten Universitätsprüfungen die Qualifikation für den Rechtsanwaltsberuf zu erwerben, und danach in den Mitgliedstaat, dem er angehört, zurückkehrt, um dort den Rechtsanwaltsberuf unter der Berufsbezeichnung auszuüben, die er in dem Mitgliedstaat erlangt hat, in dem er auch die Berufsqualifikation erworben hat.

### *Zur zweiten Frage*

- 53 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 3 der Richtlinie 98/5 im Hinblick auf Art. 4 Abs. 2 EUV ungültig ist.
- 54 Hierzu ist sogleich darauf hinzuweisen, dass die Union nach Art. 4 Abs. 2 EUV die nationale Identität der Mitgliedstaaten achtet, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen zum Ausdruck kommt.

- 55 Nach Ansicht des Consiglio Nazionale Forense bewirkt Art. 3 der Richtlinie 98/5, soweit er den italienischen Staatsangehörigen, die ihre Berufsbezeichnung als Rechtsanwalt in einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik erworben hätten, die Ausübung ihres Berufs in der Italienischen Republik gestatte, eine Umgehung von Art. 33 Abs. 5 der italienischen Verfassung, der den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf an die erfolgreiche Absolvierung einer Staatsprüfung knüpfe. Folglich verstöße diese Bestimmung des sekundären Unionsrechts, soweit sie die Umgehung einer Regelung ermögliche, die Teil der italienischen nationalen Identität sei, gegen Art. 4 Abs. 2 EUV und sei damit als ungültig anzusehen.
- 56 Insoweit ist festzustellen, dass Art. 3 der Richtlinie 98/5 lediglich das Recht betrifft, sich in einem Mitgliedstaat niederzulassen, um dort den Rechtsanwaltsberuf unter der im Herkunftsmitgliedstaat erworbenen Berufsbezeichnung auszuüben. Diese Bestimmung regelt weder den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf noch seine Ausübung unter der im Aufnahmemitgliedstaat verliehenen Berufsbezeichnung.
- 57 Daraus ergibt sich notwendigerweise, dass durch einen Antrag auf Eintragung in das Verzeichnis der niedergelassenen Rechtsanwälte nach Art. 3 der Richtlinie 98/5 die Rechtsvorschriften des Aufnahmemitgliedstaats über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf nicht umgangen werden können.
- 58 Wie auch die italienische Regierung in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, ist folglich davon auszugehen, dass Art. 3 der Richtlinie 98/5, soweit er es den Angehörigen eines Mitgliedstaats, die die Berufsbezeichnung des Rechtsanwalts in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben, gestattet, den Rechtsanwaltsberuf in dem Staat, dem sie angehören, unter der im Herkunftsmitgliedstaat erworbenen Berufsbezeichnung auszuüben, jedenfalls nicht geeignet ist, die grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen oder die grundlegenden Funktionen des Aufnahmemitgliedstaats im Sinne von Art. 4 Abs. 2 EUV zu berühren.
- 59 Daraus folgt, dass die Prüfung der zweiten Vorlagefrage nichts ergeben hat, was die Gültigkeit von Art. 3 der Richtlinie 98/5 beeinträchtigen könnte.

## Kosten

- 60 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiliger für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 3 der Richtlinie 98/5/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde, ist dahin auszulegen, dass es keine missbräuchliche Praktik darstellen kann, wenn sich ein Angehöriger eines Mitgliedstaats in einen anderen Mitgliedstaat begibt, um dort nach erfolgreich abgelegten Universitätsprüfungen die Qualifikation für den Rechtsanwaltsberuf zu erwerben, und danach in den Mitgliedstaat, dem er angehört, zurückkehrt, um dort den Rechtsanwaltsberuf unter der Berufsbezeichnung auszuüben, die er in dem Mitgliedstaat erlangt hat, in dem er auch die Berufsqualifikation erworben hat.**
- 2. Die Prüfung der zweiten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit von Art. 3 der Richtlinie 98/5 beeinträchtigen könnte.**

## Unterschriften