

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

17. Dezember 2020(\*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freizügigkeit – Niederlassungsfreiheit – Zugang zum Rechtsanwaltsberuf – Befreiung hinsichtlich der Ausbildung und des Diploms – Gewährung der Befreiung – Voraussetzungen – Nationale Regelung, die eine Befreiung zugunsten von Beamten und ehemaligen Beamten der Kategorie A oder gleichgestellten Personen vorsieht, die im nationalen Hoheitsgebiet, im nationalen öffentlichen Dienst des betreffenden Mitgliedstaats oder in einer internationalen Organisation im Bereich des nationalen Rechts beruflich tätig gewesen sind“

In der Rechtssache C-218/19

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) mit Entscheidung vom 20. Februar 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 12. März 2019, in dem Verfahren

**Adina Onofrei**  
gegen

**Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris,  
Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris,  
Procureur général près la cour d'appel de Paris**  
erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, des Richters L. Bay Larsen (Berichterstatter), der Richterin C. Toader sowie der Richter M. Safjan und N. Jääskinen,

Generalanwalt: M. Bobek,

Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 17. Juni 2020,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Frau A. Onofrei, vertreten durch J. Jourdan und F. Abouzeid, avocats,
- des Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris und des Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, vertreten durch H. Farge und C. Waquet, avocates,
- der französischen Regierung, vertreten durch A. Daniel und A.-L. Desjonquères als Bevollmächtigte,

- der griechischen Regierung, vertreten durch M. Tassopoulou und D. Tsagkaraki als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch B.-R. Killmann, É. Gippini Fournier und H. Støvlbæk als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. September 2020

folgendes

### Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 45 und 49 AEUV im Hinblick auf die in der nationalen Regelung festgelegten Voraussetzungen für die Zulassung zum Rechtsanwaltsberuf.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Adina Onofrei auf der einen Seite und dem Conseil de l'ordre des avocats de Paris (Rat der Anwaltskammer, Frankreich), dem Bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris (Präsident der Anwaltskammer) sowie dem Procureur général près la cour d'appel de Paris (Generalstaatsanwalt beim Berufungsgericht Paris) auf der anderen Seite über den Antrag von Frau Onofrei auf Eintragung bei der Anwaltskammer.

#### **Rechtlicher Rahmen** *Französisches Recht*

- 3 Hinsichtlich des Zugangs zum Rechtsanwaltsberuf bestimmt Art. 11 der Loi n°71-1130, du 31 décembre 1971, portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (Gesetz Nr. 71-1130 vom 31. Dezember 1971 über die Reform bestimmter Rechtsberufe, im Folgenden: Gesetz Nr. 71-1130) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung:

„Zum Beruf des Rechtsanwalts zugelassen werden kann nur, wer folgende Voraussetzungen erfüllt:

1° Er muss Franzose, ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union oder einer Partei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sein ...;

2° er muss, vorbehaltlich der Rechtsvorschriften zur Durchführung der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 [über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, S. 22)] in geänderter Fassung sowie der Rechtsvorschriften betreffend Personen, die gewisse Funktionen oder Tätigkeiten in Frankreich ausgeübt haben, Inhaber mindestens eines Diploms der Rechtswissenschaften oder eines als für die Ausübung dieses Berufs durch die gemeinsame Verordnung des Garde des Sceaux (Siegelbewahrer), Justizminister, und des für die Universitäten zuständigen Ministers gleichwertig anerkannten Titels oder Diploms sein;

3° er muss, vorbehaltlich der in Nr. 2 erwähnten Rechtsvorschriften, Inhaber des Befähigungszeugnisses für den Rechtsanwaltsberuf sein ...

...“

- 4 Was diese Rechtsvorschriften betrifft, sieht Art. 98 des Décret n° 91-1197, du 27 novembre 1991, organisant la profession d’avocat (Dekret Nr. 91-1197 vom 27. November 1991 zur Regelung des Rechtsanwaltsberufs, im Folgenden: Dekret Nr. 91-1197) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung vor:  
„Von der theoretischen und praktischen Ausbildung sowie vom Befähigungszeugnis für den Rechtsanwaltsberuf sind befreit:

...

4° Beamte und ehemalige Beamte der Kategorie A oder Beamten dieser Kategorie Gleichgestellte, die in dieser Eigenschaft mindestens acht Jahre lang juristische Tätigkeiten in einer Verwaltung, im öffentlichen Dienst oder in einer internationalen Organisation ausgeübt haben;

...“

- 5 Gemäß Art. 5a der Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (Gesetz Nr. 83-634 vom 13. Juli 1983 über die Rechte und Pflichten der Beamten, im Folgenden: Gesetz Nr. 83-634) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung „haben die Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft oder eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum als Frankreich unter den im Allgemeinen Statut festgelegten Voraussetzungen Zugang zu den Berufsgruppen, Funktionsgruppen und Stellen im öffentlichen Dienst. Sie haben jedoch keinen Zugang zu Stellen, bei denen die zugewiesenen Aufgaben entweder nicht von der Ausübung hoheitlicher Gewalt getrennt werden können oder eine direkte oder indirekte Beteiligung an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften umfassen.  
...“

### **Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen**

- 6 Frau Onofrei, Beamtin der Europäischen Kommission, ersuchte um ihre Eintragung bei der Anwaltskammer Paris unter Anwendung der in Art. 98 Nr. 4 des Dekrets Nr. 91-1197 vorgesehenen Befreiung.
- 7 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht hervor, dass der Conseil de l’ordre des avocats au barreau de Paris (Rat der Anwaltskammer Paris) zunächst feststellte, dass Frau Onofrei, die an französischen Universitäten ein Diplom, einen weiterführenden Abschluss und einen Dokortitel der Rechtswissenschaften erlangt hat, die in Art. 11 Nr. 2 des Gesetzes Nr. 71-1130 vorgesehene Voraussetzung hinsichtlich des Diploms erfülle. Er lehnte ihren Antrag dennoch ab, da sie niemals in einer dem Statut des französischen öffentlichen Dienstes unterliegenden Verwaltung oder öffentlichen Stelle tätig gewesen sei und niemals von einer französischen Behörde oder öffentlichen Stelle an eine internationale Organisation abgeordnet worden sei, so dass sie die für diesen alternativen Zugang zum Rechtsanwaltsberuf vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfülle.
- 8 Die Cour d’appel de Paris (Berufungsgericht Paris) bestätigte diese Entscheidung. Sie stützte sich dabei auf die Annahme, dass das Bestreben, ausreichende Kenntnisse der Rechtsanwälte im nationalen Recht sicherzustellen, dazu diene, die umfassende, angemessene und wirksame Wahrnehmung der Verteidigungsrechte der Rechtsuchenden zu garantieren, da das nationale Recht, auch wenn es zahlreiche unionsrechtliche Vorschrif-

ten umfasse, seine Eigenheit bewahre und sich nicht auf diese Rechtsvorschriften beschränke. Frau Onofrei sei bei der Kommission im Bereich des Unionsrechts tätig gewesen und habe sich mit dem Binnenmarkt, staatlichen Beihilfen, wettbewerbswidrigen Praktiken und neuen unionsrechtlichen Vorschriften für bessere Rechtsetzung beschäftigt. Daraus sei zu schließen, dass sie nicht nachgewiesen habe, nationales Recht praktiziert zu haben.

- 9 Die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich), bei der eine Kassationsbeschwerde u. a. wegen der Verletzung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit anhängig ist, hegt Zweifel daran, dass es mit dem Unionsrecht vereinbar ist, Frau Onofrei die Eintragung bei der Anwaltskammer Paris zu verweigern.
- 10 Im Rahmen der Prüfung des nationalen Rechts stellt sie zunächst fest, dass aus dem Gesetz Nr. 71-1130 hervorgehe, dass der Rechtsanwaltsberuf sowohl als Selbständiger als auch als Angestellter ausgeübt werden könne. Sie weist sodann darauf hin, dass der Zugang zu diesem Beruf nach Art. 11 dieses Gesetzes voraussetze, dass der Antragsteller bestimmte Funktionen oder Tätigkeiten in Frankreich ausgeübt habe, und die Befreiung bezüglich der Ausbildung und der Befähigungszeugnisse für diesen Zugang nach Art. 98 Nr. 4 des Dekrets Nr. 91-1197 zum einen an die Zugehörigkeit zum französischen öffentlichen Dienst geknüpft und zum anderen von den Kenntnissen des nationalen Rechts „französischen Ursprungs“ abhängig sei. Daraus folge, dass die in der Kombination dieser Rechtsakte bestehende nationale Maßnahme als eine Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Niederlassungsfreiheit angesehen werden könne.
- 11 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist vorab zu prüfen, ob diese Maßnahme unterschiedslos für die Staatsangehörigen des Aufnahme- oder Niederlassungsmitgliedstaats und die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten gelte oder ob sie diskriminierend sei.
- 12 Insoweit weist das vorlegende Gericht u. a. darauf hin, dass sich aus Art. 5a des Gesetzes Nr. 83-634 ergebe, dass die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union Zugang zum öffentlichen Dienst in Frankreich – mit Ausnahme bestimmter mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt oder Befugnisse verbundener Dienstposten – hätten, so dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Befreiung die Zugehörigkeit zu einer Verwaltung voraussetze, die zwar national sei, aber zu einem großen Teil allen Angehörigen der Mitgliedstaaten offenstehe.
- 13 Da diese Befreiung jedoch auf den Kriterien der Ausübung bestimmter Funktionen oder Tätigkeiten in Frankreich, der Kenntnisse des nationalen Rechts und der Zugehörigkeit zum französischen öffentlichen Dienst beruhe, könne sie *de facto* nur Angehörigen der französischen Verwaltung, die ihre berufliche Tätigkeit in Frankreich ausgeübt hätten und ganz überwiegend französischer Staatsangehörigkeit seien, gewährt werden, nicht aber Beamten des öffentlichen Dienstes der Union, selbst wenn diese außerhalb des französischen Hoheitsgebiets juristische Tätigkeiten im Bereich des nationalen Rechts französischen Ursprungs ausgeübt haben sollten. Folglich könnte die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung als eine mittelbare Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit angesehen werden. Dies würde voraussetzen, dass der französische öffentliche Dienst und der öffentliche Dienst der Union als objektiv vergleichbar angesehen werden könnten.

- 14 Schließlich stellt das vorlegende Gericht fest, dass die Beschränkungen jedenfalls nur dann aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sein könnten, wenn sie geeignet seien, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hierzu Erforderliche hinausgingen. Vor diesem Hintergrund weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung im Zusammenhang mit der Prüfung eines Antrags auf Befreiung nicht vorschreibe, dass der Antragsteller Kenntnisse auf einem nationalen Rechtsgebiet haben müsse, das einen konkreten Bezug zur Organisation der nationalen Gerichte oder zu den Verfahren vor diesen Gerichten aufweise.
- 15 Unter diesen Umständen hat die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Steht der Grundsatz, dass der EWG-Vertrag, der nach Änderungen zum AEUV-Vertrag wurde, eine eigene Rechtsordnung geschaffen hat, die in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen wurde und von deren Gerichten anzuwenden ist, nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die die Gewährung einer Befreiung von den für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf grundsätzlich vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich der Ausbildung und des Befähigungszeugnisses davon abhängig macht, dass der die Befreiung Beantragende ausreichende Kenntnisse des nationalen Rechts französischen Ursprungs hat, und damit die Berücksichtigung ähnlicher Kenntnisse, die sich allein auf das Recht der Europäischen Union beziehen, ausschließt?
  2. Stehen die Art. 45 und 49 AEUV nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die eine Befreiung von den für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf grundsätzlich vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich der Ausbildung und des Befähigungszeugnisses auf bestimmte Bedienstete des öffentlichen Dienstes dieses Mitgliedstaats, die in dieser Funktion in Frankreich juristische Tätigkeiten in einer Verwaltung oder im öffentlichen Dienst oder in einer internationalen Organisation ausgeübt haben, beschränkt und Beamte oder ehemalige Beamte des europäischen öffentlichen Dienstes, die in dieser Funktion juristische Tätigkeiten in einem oder mehreren Bereichen des Rechts der Europäischen Union bei der Europäischen Kommission ausgeübt haben, von dieser Befreiung ausschließt?

### **Zu den Vorlagefragen**

- 16 Hinsichtlich der in den beiden Vorlagefragen erwähnten „Befreiung von den für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf grundsätzlich vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich der Ausbildung und des Befähigungszeugnisses“ hat das vorlegende Gericht auf Ersuchen des Gerichtshofs klargestellt, dass sich diese Wendung auf die in Art. 98 Abs. 1 des Dekrets Nr. 91-1197 vorgesehene Befreiung von der theoretischen und praktischen Ausbildung durch die Centres régionaux de formation professionnelle (Regionale Anwaltschulen, im Folgenden: CRFPA) sowie vom Certificat d’aptitude à la profession d’avocat (Befähigungszeugnis für den Rechtsanwaltsberuf, im Folgenden: CAPA) beziehe.
- 17 Was die Voraussetzung betrifft, der zufolge die Befreiung von der theoretischen und praktischen Ausbildung sowie dem CAPA für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf gemäß dem Wortlaut der zweiten Frage an bestimmte Bedienstete des französischen öffentlichen Dienstes gerichtet sei, bestreitet die französische Regierung diese Auslegung der

nationalen Regelung und macht geltend, dass diese Voraussetzung weit auszulegen sei, so dass sie zusätzlich zum französischen öffentlichen Dienst auch den öffentlichen Dienst der Union sowie anderer Mitgliedstaaten umfasse.

- 18 Es ist darauf hinzuweisen, dass sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs im Vorabentscheidungsverfahren darauf beschränkt, sich anhand der Sach- und Rechtslage, wie sie das vorlegende Gericht dargestellt hat, zur Auslegung oder zur Gültigkeit des Unionsrechts zu äußern, um dem vorlegenden Gericht sachdienliche Hinweise für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Rechtsstreits zu geben (vgl. Urteil vom 6. Juli 2017, Air Berlin, C-290/16, EU:C:2017:523, Rn. 41).
- 19 Unter diesen Umständen ist der Prüfung der zweiten Frage die Prämisse zugrunde zu legen, von der das vorlegende Gericht ausgeht, nämlich dass die im Ausgangsrechtsstreit einschlägige nationale Regelung vorsieht, dass die Befreiung von der theoretischen und praktischen Ausbildung sowie dem CAPA für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf allein an bestimmte Bedienstete des französischen öffentlichen Dienstes gerichtet ist.
- 20 Im Übrigen ergibt sich, wie der Generalanwalt in Nr. 36 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, aus der Vorlageentscheidung sowie den beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen, dass der im Wortlaut der ersten Frage vorkommende Begriff „Kenntnisse des französischen Rechts“ eher als „Praxis des französischen Rechts“ verstanden werden sollte. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ergibt sich nämlich aus der Rechtsprechung des Conseil constitutionnel (Verfassungsrat, Frankreich), dass der Gesetzgeber gerade durch die Ausübung einer juristischen Tätigkeit oder Funktion während eines ausreichenden Zeitraums im Inland habe sicherstellen wollen, dass die den Rechtsanwaltsberuf ausübenden Personen über entsprechende Fähigkeiten im Bereich des französischen Rechts verfügten.
- 21 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht somit im Wesentlichen wissen, ob die Art. 45 und 49 AEUV dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die eine Befreiung von den für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf grundsätzlich vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich der Berufsausbildung und des CAPA auf bestimmte Bedienstete des öffentlichen Dienstes eines Mitgliedstaats, die in dieser Funktion in diesem Mitgliedstaat juristische Tätigkeiten im Bereich des nationalen Rechts in einer Verwaltung oder im öffentlichen Dienst oder in einer internationalen Organisation ausgeübt haben, beschränkt und Beamte, Bedienstete oder ehemalige Bedienstete des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union, die in dieser Funktion juristische Tätigkeiten in einem oder mehreren Bereichen des Unionsrechts ausgeübt haben, von dieser Befreiung ausschließt.
- 22 Aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten geht demnach hervor, dass der Antragsteller, um, ohne die theoretische und praktische Ausbildung der CRFPA absolvieren und das CAPA erwerben zu müssen, unmittelbaren Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts, ob als Angestellter oder als Selbständiger, zu erhalten, drei kumulative Voraussetzungen erfüllen muss: Er muss dem französischen öffentlichen Dienst angehören, er muss in Frankreich in der öffentlichen Verwaltung oder in einer internationalen Organisation gearbeitet haben, und er muss französisches Recht praktiziert haben.
- 23 Insoweit ist daran zu erinnern, dass in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens die Ausübung von Tätigkeiten im Rahmen des reglementierten Rechtsanwaltsberufs, die regelmäßig vom Mandanten oder von der Kanzlei, in der der Rechtsanwalt arbeitet, vergütet

werden, unter Art. 49 AEUV fällt. Soweit die Vergütung die Form eines Gehalts annimmt, kann auch Art. 45 AEUV Anwendung finden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 2003, Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, Rn. 43 und 60).

- 24 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten, solange die Voraussetzungen für den Zugang zu einem Beruf nicht harmonisiert sind, festlegen dürfen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten zu dessen Ausübung notwendig sind, und die Vorlage eines Diploms verlangen dürfen, mit dem diese Kenntnisse und Fähigkeiten bescheinigt werden (Urteile vom 10. Dezember 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, Rn. 34, und vom 6. Oktober 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 48).
- 25 Da die Voraussetzungen für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf von Personen wie Frau Onofrei, die in keinem Mitgliedstaat zur Ausübung dieses Berufs zugelassen ist, bisher nicht auf Unionsebene harmonisiert sind, bleiben die Mitgliedstaaten weiterhin für die Festlegung dieser Voraussetzungen zuständig.
- 26 Daraus folgt, dass das Unionsrecht der Regelung eines Mitgliedstaats nicht entgegensteht, die den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf vom Besitz der für notwendig erachteten Kenntnisse und Fähigkeiten abhängig macht.
- 27 Die Mitgliedstaaten müssen ihre Befugnisse in diesem Bereich jedoch unter Beachtung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten ausüben, und die hierzu ergangenen nationalen Rechtsvorschriften dürfen keine ungerechtfertigte Behinderung der tatsächlichen Ausübung der durch die Art. 45 und 49 AEUV garantierten Grundfreiheiten darstellen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, Rn. 35).
- 28 Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Freizügigkeit nicht voll verwirklicht wäre, wenn die Mitgliedstaaten die Anwendung der Vorschriften des AEU-Vertrags denjenigen ihrer Staatsangehörigen versagen dürften, die von den darin vorgesehenen Erleichterungen Gebrauch gemacht und dank dieser Erleichterungen berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Oktober 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 27).
- 29 Dasselbe gilt, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat studiert und gelebt hat, in einem weiteren Mitgliedstaat Berufserfahrung erworben hat, auf die er sich in dem Mitgliedstaat, in dem er studiert und gelebt hat, berufen will (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Oktober 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 27).
- 30 Somit ist festzustellen, dass die Art. 45 und 49 AEUV einer nationalen Maßnahme, mit der hinsichtlich des Zugangs zum Rechtsanwaltsberuf festgelegt wird, unter welchen Voraussetzungen Berufserfahrung zu berücksichtigen ist, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben wurde, der diese Maßnahme erlassen hat, grundsätzlich entgegenstehen, wenn diese Maßnahme geeignet ist, die Ausübung der vom AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten durch die Unionsbürger einschließlich der Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, der diese Maßnahme erlassen hat, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.

- 31 Da die französische Regelung, wie in Rn. 22 des vorliegenden Urteils ausgeführt, die Möglichkeit, unmittelbaren Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts, ob als Angestellter oder als Selbständiger, zu erhalten, ohne die theoretische und praktische Ausbildung der CRFPA absolvieren und das CAPA erwerben zu müssen, aber von den drei in der genannten Randnummer angeführten kumulativen Voraussetzungen abhängig macht, ist sie eine Maßnahme, die geeignet ist, die Ausübung der vom AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten wie den in den Art. 45 und 49 AEUV vorgesehenen durch die Unionsbürger einschließlich der Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, der diese Maßnahme erlassen hat, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen.
- 32 Eine Beschränkung der Freizügigkeit ist nur dann zulässig, wenn sie erstens aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zweitens verhältnismäßig ist, was bedeutet, dass sie geeignet sein muss, die Erreichung des verfolgten Ziels in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen darf, was hierzu erforderlich ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. November 2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, C-169/08, EU:C:2009:709, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 6. Oktober 2020, *Kommission/Ungarn [Hochschulausbildung]*, C-66/18, EU:C:2020:792, Rn. 178 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 33 Der *Conseil de l'ordre des avocats au barreau de Paris* (Rat der Anwaltskammer Paris), der *Bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris* (Präsident der Anwaltskammer Paris) und die französische Regierung machen im Wesentlichen geltend, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Maßnahme aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, nämlich zum Schutz der Empfänger juristischer Dienstleistungen und für eine geordnete Rechtspflege, gerechtfertigt sei. Die französische Regierung weist insbesondere darauf hin, dass die in Rn. 22 des vorliegenden Urteils genannten Voraussetzungen, unter denen die französische Regelung den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf ohne Erwerb des CAPA ermöglicht, geeignet seien, die Erreichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, sowie hierzu erforderlich seien. Da die Rechtsuchenden selbst nämlich nicht die Qualität der erbrachten Dienstleistungen überprüfen könnten, sei es Sache des Gesetzgebers, die Voraussetzungen für eine hohe Qualität der Dienstleistungen zu schaffen, um ihren Schutz zu gewährleisten. Gleichmaßen müssten den Gerichten, damit sie optimal arbeiten könnten, zuverlässige, gut ausgebildete und kompetente Organe der Rechtspflege zur Verfügung stehen.
- 34 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass zum einen der Schutz der Verbraucher, u. a. der Empfänger juristischer, von Organen der Rechtspflege erbrachter Dienstleistungen, und zum anderen eine geordnete Rechtspflege Ziele darstellen, die als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden können und mit denen sich eine Beschränkung sowohl des freien Dienstleistungsverkehrs (Urteil vom 18. Mai 2017, *Lahorgue*, C-99/16, EU:C:2017:391, Rn. 34) als auch, wie der Generalanwalt in Nr. 66 seiner Schlussanträge festgestellt hat, der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen lässt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Juli 1984, *Klopp*, 107/83, EU:C:1984:270, Rn. 20, und vom 19. Februar 2002, *Wouters u. a.*, C-309/99, EU:C:2002:98, Rn. 122).
- 35 Die Voraussetzungen, unter denen die französische Regelung u. a. die Inhaber eines Diploms oder von für die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs als gleichwertig anerkannten Titeln oder Diplomen vom Erwerb des Befähigungszeugnisses für diesen Beruf befreit, nämlich dass sie dem französischen öffentlichen Dienst angehören, als Bedienstete im öffentlichen Dienst in Frankreich tätig gewesen sind und französisches Recht praktiziert haben, erscheinen als solche nicht ungeeignet, die Erreichung der Ziele des Schutzes der



Empfänger juristischer Dienstleistungen sowie einer geordneten Rechtspflege zu gewährleisten.

- 36 Zur Verhältnismäßigkeit dieser Voraussetzungen ist jedoch festzustellen, dass die Voraussetzungen, dass der Antragsteller dem französischen öffentlichen Dienst angehören und als Bediensteter im öffentlichen Dienst in Frankreich tätig gewesen sein muss, in Anbetracht dessen, dass sie, wie aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervorgeht, gewährleisten sollen, dass Rechtsanwälte über ausreichende Kenntnisse des nationalen Rechts verfügen, um die Ziele des Schutzes der Empfänger juristischer Dienstleistungen sowie einer geordneten Rechtspflege zu gewährleisten, über das zur Erreichung dieser Ziele Erforderliche hinausgehen. Im vorliegenden Fall lässt sich nicht von vornherein ausschließen, dass ein Antragsteller, der wie Frau Onofrei einem anderen öffentlichen Dienst angehört als dem französischen, insbesondere dem öffentlichen Dienst der Union, außerhalb des französischen Hoheitsgebiets französisches Recht praktiziert und dadurch ausreichende Kenntnisse erworben hat. Dies gilt erst recht, wenn, wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung für die Zwecke der Prüfung eines Antrags auf eine Befreiung bezüglich der Ausbildung und des Diploms nicht vorschreibt, dass der Antragsteller über Kenntnisse eines nationalen Rechtsgebiets verfügen muss, das einen konkreten Bezug zur Organisation der nationalen Gerichte oder zu den Verfahren vor diesen Gerichten aufweist.
- 37 Hinsichtlich der Voraussetzung, dass der Antragsteller französisches Recht praktiziert haben muss, ist darauf hinzuweisen, dass ein Mitgliedstaat, wenn er die erforderlichen Kenntnisse für die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs festlegt, jedenfalls ausreichende Kenntnisse des nationalen Rechts verlangen darf, da die Berechtigung zur Ausübung dieses Berufs die Möglichkeit der Beratung und des Beistands in Fragen des nationalen Rechts umfasst (vgl. entsprechend Urteil vom 10. Dezember 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, Rn. 46, und in diesem Sinne Urteil vom 22. Dezember 2010, Koller, C-118/09, EU:C:2010:805, Rn. 39).
- 38 Der französische Gesetzgeber durfte daher seine Qualitätsstandards in diesem Bereich autonom festlegen und folglich entscheiden, dass ausreichende Kenntnisse des französischen Rechts, die zur Ausübung des Rechtsanwaltsberufs berechtigen, dadurch erworben werden können, dass dieses Recht mindestens acht Jahre lang praktiziert wird.
- 39 In diesem Zusammenhang kann eine Maßnahme, mit der ausgeschlossen wird, dass ausreichende Kenntnisse des französischen Rechts, die zur Ausübung des Rechtsanwaltsberufs berechtigen, dadurch erworben werden können, dass ausschließlich Unionsrecht praktiziert wird, im Hinblick auf die in Rn. 35 des vorliegenden Urteils genannten Ziele nicht als unverhältnismäßig angesehen werden, soweit mit ihr nicht ausgeschlossen wird, dass die Relevanz der Bereiche, in denen der Antragsteller in einem anderen öffentlichen Dienst als dem französischen gearbeitet hat, berücksichtigt wird.
- 40 Insbesondere kann, wie der Generalanwalt in den Nrn. 77 und 78 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ein Beamter oder Bediensteter im Rahmen seiner Tätigkeit für ein Unionsorgan Aufgaben wahrzunehmen haben, die in engem Zusammenhang mit dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten stehen.
- 41 Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die praktische Wirksamkeit der Art. 45 und 49 AEUV es nicht gebietet, dass der Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat niedrigeren Anforderungen unterliegt, als sie für Personen gelten, die nicht von

ihren Verkehrsfreiheiten Gebrauch gemacht haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, Rn. 50).

- 42 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass die Art. 45 und 49 AEUV dahin auszulegen sind,
- dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die eine Befreiung von den für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf grundsätzlich vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich der Berufsausbildung und des CAPA auf bestimmte Bedienstete des öffentlichen Dienstes eines Mitgliedstaats, die in dieser Funktion in diesem Mitgliedstaat in einer Verwaltung oder im öffentlichen Dienst oder in einer internationalen Organisation tätig gewesen sind, beschränkt und Beamte, Bedienstete oder ehemalige Bedienstete des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union, die in dieser Funktion bei einem Organ der Union und außerhalb des französischen Hoheitsgebiets tätig gewesen sind, von dieser Befreiung ausschließt;
  - dass sie einer nationalen Regelung, die eine solche Befreiung davon abhängig macht, dass der Antragsteller juristische Tätigkeiten im Bereich des nationalen Rechts ausgeübt hat, und Beamte, Bedienstete oder ehemalige Bedienstete des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union, die in dieser Funktion juristische Tätigkeiten in einem oder mehreren Bereichen des Unionsrechts ausgeübt haben, von dieser Befreiung ausschließt, dann nicht entgegenstehen, wenn diese Regelung eine Berücksichtigung juristischer Tätigkeiten, in deren Rahmen das nationale Recht praktiziert wird, nicht ausschließt.

### **Kosten**

- 43 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 Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

### **Die Art. 45 und 49 AEUV sind dahin auszulegen,**

- **dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die eine Befreiung von den für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf grundsätzlich vorgesehenen Voraussetzungen bezüglich der Berufsausbildung und des Befähigungszeugnisses für den Rechtsanwaltsberuf auf bestimmte Bedienstete des öffentlichen Dienstes eines Mitgliedstaats, die in dieser Funktion in diesem Mitgliedstaat in einer Verwaltung oder im öffentlichen Dienst oder in einer internationalen Organisation tätig gewesen sind, beschränkt und Beamte, Bedienstete oder ehemalige Bedienstete des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union, die in dieser Funktion bei einem Organ der Union und außerhalb des französischen Hoheitsgebiets tätig gewesen sind, von dieser Befreiung ausschließt;**
- **dass sie einer nationalen Regelung, die eine solche Befreiung davon abhängig macht, dass der Antragsteller juristische Tätigkeiten im Bereich des nationalen Rechts ausgeübt hat, und Beamte, Bedienstete oder ehemalige Bedienstete**

**des öffentlichen Dienstes der Europäischen Union, die in dieser Funktion juristische Tätigkeiten in einem oder mehreren Bereichen des Unionsrechts ausgeübt haben, von dieser Befreiung ausschließt, dann nicht entgegenstehen, wenn diese Regelung eine Berücksichtigung juristischer Tätigkeiten, in deren Rahmen das nationale Recht praktiziert wird, nicht ausschließt.**