



URTEIL DES GERICHTSHOFS

19. Oktober 2023

(Niederlassungsfreiheit für Rechtsanwälte – Verfahrenshilfe – Niedergelassener europäischer Rechtsanwalt – Verbraucherschutz – Geordnete Rechtspflege – Abschliessende Harmonisierung – Artikel 2 und 5 der Richtlinie 98/5/EG)

In der Rechtssache E-12/22,

ANTRAG des Verwaltungsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein an den Gerichtshof gemäss Artikel 34 des Abkommens der EFTA-Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs in der vor ihm anhängigen Rechtssache

Dr. Maximilian Maier

betreffend die Auslegung 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, wie an das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum angepasst, erlässt

DER GERICHTSHOF

bestehend aus Páll Hreinsson, Präsident, Bernd Hammermann (Berichterstatter) und Siri Teigum (Ersatzrichterin), Richter,

Kanzler: Ólafur Jóhannes Einarsson,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- von Dr. Maximilian Maier, Rechtsanwalt, vertreten durch sich selbst;

- der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch, Alissa Ender und Romina Schobel, als Bevollmächtigte;
- der Regierung Österreichs, vertreten durch Dr. Albert Posch, Dr. Julia Schmoll und Dr. Elizaveta Samoiloova, als Bevollmächtigte;
- der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Marte Brathovde, Erlend Møinichen Leonhardsen, Michael Sánchez Rydelski und Melpo-Menie Joséphidès, als Bevollmächtigte; und
- der Europäischen Kommission (im Folgenden: Kommission), vertreten durch Lorna Armati und Mislav Mataija, als Bevollmächtigte;

unter Berücksichtigung des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Dr. Maximilian Maier; der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Romina Schobel; der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Marte Brathovde; und der Kommission, vertreten durch Lorna Armati, in der mündlichen Verhandlung vom 28. März 2023,

folgendes

Urteil

I Rechtlicher Hintergrund

EWR-Recht

- 1 Artikel 31 Absatz 1 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (im Folgenden: EWR-Abkommen) lautet:

Im Rahmen dieses Abkommens unterliegt die freie Niederlassung von Staatsangehörigen eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten keinen Beschränkungen. Das gilt gleichermaßen für die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften durch Angehörige eines EG-Mitgliedstaats oder eines EFTA-Staates, die im Hoheitsgebiet eines dieser Staaten ansässig sind.

Vorbehaltlich des Kapitels 4 umfasst die Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften im Sinne des

Artikels 34 Absatz 2, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen.

2 Die 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. 1998 L 77, S. 36) (im Folgenden: Richtlinie) wurde durch Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 85/2002 vom 25. Juni 2002 (ABl. 2002 L 266, S. 50) unter die Nummer 2a des Anhangs VII (Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen) in das EWR-Abkommen aufgenommen. Island und Liechtenstein teilten das Bestehen verfassungsrechtlicher Anforderungen mit. Diese Anforderungen wurden bis zum 9. Januar 2003 erfüllt. Der Beschluss trat am 1. März 2003 in Kraft.

3 Erwägungsgrund 6 der Richtlinie 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 Absatz 1 von Artikel 1 der Richtlinie, der die Überschrift „Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen“ trägt, lautet:

Diese Richtlinie soll die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs als Selbständiger oder abhängig Beschäftigter in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Berufsqualifikation erworben wurde, erleichtern.

5 Artikel 2 der Richtlinie, der die Überschrift „Recht auf Berufsausübung unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung“ trägt, lautet:

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

Die Eingliederung in den Berufsstand des Aufnahmestaats wird in Artikel 10 geregelt.

- 6 Artikel 4 der Richtlinie, der die Überschrift „Ausübung der Anwaltstätigkeit unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung“ trägt, lautet:

(1) Der im Aufnahmestaat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt hat diese Berufsbezeichnung in der Amtssprache oder in einer der Amtssprachen des Herkunftsstaats zu führen; die Bezeichnung muß verständlich und so formuliert sein, daß keine Verwechslung mit der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats möglich ist.

(2) Für die Anwendung von Absatz 1 kann der Aufnahmestaat verlangen, daß der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt zusätzlich die Berufsorganisation, der er im Herkunftsstaat angehört, oder das Gericht angibt, bei dem er nach den Vorschriften des Herkunftsstaats zugelassen ist. Der Aufnahmestaat kann auch verlangen, daß der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt die Eintragung bei der zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats angibt.

- 7 Artikel 5 der Richtlinie, der die Überschrift „Tätigkeitsfeld“ trägt, lautet:

(1) Vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 übt der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt die gleichen beruflichen Tätigkeiten wie der unter der jeweiligen Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats niedergelassene Rechtsanwalt aus und kann insbesondere Rechtsberatung im Recht seines Herkunftsstaats, im Gemeinschaftsrecht, im internationalen Recht und im Recht des Aufnahmestaats erteilen. Er hat in jedem Fall die vor den nationalen Gerichten geltenden Verfahrensvorschriften einzuhalten.

(2) Mitgliedstaaten, die in ihrem Gebiet einer bestimmten Gruppe von Rechtsanwälten die Abfassung von Urkunden gestatten, mit denen das Recht auf Verwaltung des Vermögens verstorbener Personen verliehen oder Rechte an Grundstücken begründet oder übertragen werden und die in anderen Mitgliedstaaten anderen Berufen als dem des Rechtsanwalts vorbehalten sind, können den unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwalt aus einem dieser anderen Mitgliedstaaten von diesen Tätigkeiten ausschließen.

(3) Für die Ausübung der Tätigkeiten, die mit der Vertretung und der Verteidigung von Mandanten vor Gerichten verbunden sind, kann der Aufnahmestaat, soweit er diese Tätigkeiten den unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats tätigen Rechtsanwälten vorbehält, den unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwälten als Bedingung auferlegen, daß sie im Einvernehmen mit

einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt, der gegebenenfalls diesem Gericht gegenüber die Verantwortung trägt, oder mit einem bei diesem Gericht tätigen „avoué“ handeln.

Um das ordnungsgemäße Funktionieren der Rechtspflege sicherzustellen, können die Mitgliedstaaten jedoch besondere Regeln für den Zugang zu den höchsten Gerichten vorsehen und zum Beispiel nur spezialisierte Rechtsanwälte zulassen.

8 Artikel 6 der Richtlinie, der die Überschrift „Berufs- und Standesregeln“ trägt, lautet:

(1) Der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt unterliegt neben den im Herkunftsstaat geltenden Berufs- und Standesregeln hinsichtlich aller Tätigkeiten, die er im Aufnahmestaat ausübt, den gleichen Berufs- und Standesregeln wie die Rechtsanwälte, die unter der jeweiligen Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats praktizieren.

...

(3) Der Aufnahmestaat kann dem unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwalt zur Auflage machen, nach den Regeln, die er für die in seinem Gebiet ausgeübten Berufstätigkeiten festlegt, entweder eine Berufshaftpflichtversicherung abzuschließen oder einer Berufsgarantiekasse beizutreten. Der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt ist von dieser Verpflichtung jedoch befreit, wenn er eine nach den Regeln des Herkunftsstaats geschlossene Versicherung oder Garantie nachweist, die hinsichtlich der Modalitäten und des Deckungsumfangs gleichwertig ist. Bei nur partieller Gleichwertigkeit kann die zuständige Stelle des Aufnahmestaats den Abschluß einer Zusatzversicherung oder einer ergänzenden Garantie zur Abdeckung der Teile verlangen, die nicht durch die nach den Regeln des Herkunftsstaats geschlossene Versicherung oder Garantie abgedeckt sind.

9 Artikel 10 der Richtlinie, der die Überschrift „Gleichstellung mit den Rechtsanwälten des Aufnahmestaats“ trägt, lautet auszugsweise:

(1) Der Rechtsanwalt, der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig ist und eine mindestens dreijährige effektive und regelmäßige Tätigkeit im Aufnahmestaat im Recht dieses Mitgliedstaats, einschließlich des Gemeinschaftsrechts, nachweist, wird für den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf im Aufnahmestaat von den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) der Richtlinie 89/48/EWG vorgesehenen Voraussetzungen freigestellt. Unter „effektiver und regelmäßiger Tätigkeit“ ist die tatsächliche Ausübung des Berufs ohne Unterbrechung zu verstehen; Unterbrechungen aufgrund von Ereignissen des täglichen Lebens bleiben außer Betracht.

Den Nachweis einer mindestens dreijährigen effektiven und regelmäßigen Tätigkeit im Recht des Aufnahmestaats hat der betreffende Rechtsanwalt bei der zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats zu erbringen. Hierzu

a) legt er der zuständigen Stelle des Aufnahmemitgliedstaats alle zweckdienlichen Informationen und Dokumente, insbesondere über die Zahl und die Art der von ihm bearbeiteten Rechtssachen, vor;

b) kann die zuständige Stelle des Aufnahmestaats überprüfen, ob die Tätigkeit effektiv und regelmäßig ausgeübt wurde, und den Rechtsanwalt erforderlichenfalls auffordern, in mündlicher oder schriftlicher Form zusätzliche klärende oder präzisierende Angaben zu den unter Buchstabe a) genannten Informationen und Dokumenten zu machen.

Die Entscheidung der zuständigen Stelle des Aufnahmestaats, die Freistellung nicht zu gewähren, wenn der Nachweis nicht erbracht wurde, daß die in Unterabsatz 1 genannten Anforderungen erfüllt sind, muß begründet werden; gegen diese Entscheidung kann ein gerichtliches Rechtsmittel nach dem innerstaatlichen Recht eingelegt werden.

...

(3) Der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwalt, der den Nachweis einer mindestens dreijährigen effektiven und regelmäßigen Tätigkeit im Aufnahmestaat erbringt, im Recht des Aufnahmestaats jedoch nur während eines kürzeren Zeitraums tätig war, kann bei der zuständigen Stelle dieses Mitgliedstaats die Zulassung zum Rechtsanwaltsberuf im Aufnahmestaat und das Recht erlangen, diesen unter der entsprechenden Berufsbezeichnung dieses Mitgliedstaats auszuüben, ohne daß die Voraussetzungen der Richtlinie 89/48/EWG Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b) auf ihn Anwendung finden. Dafür gilt folgendes:

a) Die zuständige Stelle des Aufnahmestaats berücksichtigt die effektive und regelmäßige Tätigkeit während des genannten Zeitraums sowie sämtliche Kenntnisse und Berufserfahrungen im Recht des Aufnahmestaats, ferner die Teilnahme an Kursen und Seminaren über das Recht des Aufnahmestaats einschließlich des Berufs- und Standesrechts.

b) Der Rechtsanwalt legt der zuständigen Stelle des Aufnahmestaats alle zweckdienlichen Informationen und Unterlagen, insbesondere über die von ihm bearbeiteten Rechtssachen vor. Ob er seine Tätigkeit im Aufnahmestaat effektiv und regelmäßig ausgeübt hat und ob er imstande ist, diese Tätigkeit weiterhin auszuüben, wird in einem Gespräch mit der zuständigen Stelle des Aufnahmestaats überprüft.

Die Entscheidung der zuständigen Stelle des Aufnahmestaats, die Genehmigung nicht zu erteilen, wenn der Nachweis nicht erbracht wurde, daß die in Unterabsatz 1 genannten Anforderungen erfüllt sind, muß begründet werden; gegen diese Entscheidung kann ein gerichtliches Rechtsmittel nach dem innerstaatlichen Recht eingelegt werden.

...

Nationales Recht

10 Artikel 1 des Rechtsanwaltsgesetzes vom 8. November 2013 (LGBl. 2013 Nr. 415) (im Folgenden: RAG), der die Überschrift „Gegenstand und Zweck“ trägt, lautet auszugsweise:

1) Dieses Gesetz regelt die Zulassung zum Beruf des Rechtsanwalts und die Berufsausübung des Rechtsanwalts in Liechtenstein.

2) Es dient insbesondere der Umsetzung:

...

b) 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 (EWR-Rechtssammlung: Anh. VII - 2a.01);

...

11 Artikel 3 RAG, der die Überschrift „Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts“ trägt, lautet auszugsweise:

1) Den Beruf des Rechtsanwalts darf ausüben, wer die Voraussetzungen nach Abs. 2 erfüllt und in die Liste der liechtensteinischen Rechtsanwälte (Rechtsanwaltsliste) eingetragen ist.

2) Voraussetzungen nach Abs. 1 sind:

...

c) liechtensteinisches Landesbürgerrecht oder Staatsbürgerrecht eines anderen Vertragsstaats des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA-Vertragsstaat) oder eines aufgrund staatsvertraglicher Vereinbarung gleichgestellten Staats;

d) erfolgreiche Ablegung der Rechtsanwalts- oder Eignungsprüfung oder Ausübung einer dreijährigen effektiven und regelmässigen Tätigkeit nach Art. 74 ff.;

...

4) Die Unterlagen nach Anhang VII der Richtlinie 2005/36/EG sind den Nachweisen nach Abs. 2 gleichwertig.

12 Artikel 21 RAG, der die Überschrift „Substitution“ trägt, lautet:

1) Der Rechtsanwalt ist berechtigt, im Verhinderungsfall einen anderen Rechtsanwalt unter gesetzlicher Haftung zu substituieren.

2) In Fällen von andauernder Verhinderung oder längerer Abwesenheit ist die Substitution der Rechtsanwaltskammer anzuzeigen, welche dies auch den Gerichten und Verwaltungsbehörden mitteilt.

13 Artikel 28 RAG, der die Überschrift „Bestellung eines Rechtsanwalts“ trägt, lautet:

1) Hat das Gericht die Beigebung eines Rechtsanwalts beschlossen oder schliesst die Bewilligung der Verfahrenshilfe eine solche Beigebung ein, so hat die Partei Anspruch auf die Bestellung eines Rechtsanwalts durch die Rechtsanwaltskammer.

2) Der Vorstand der Rechtsanwaltskammer hat bei der Bestellung nach festen Regeln vorzugehen; diese haben eine möglichst gleichmässige Heranziehung und Belastung der der Kammer angehörenden Rechtsanwälte zu gewährleisten.

14 Artikel 29 RAG, der die Überschrift „Übernahme des Mandats und Ablehnungsgründe“ trägt, lautet:

1) Der nach Art. 28 bestellte Rechtsanwalt hat die Vertretung oder Verteidigung der Partei nach Massgabe des Bestellungsbeschlusses zu übernehmen und mit der gleichen Sorgfalt wie ein frei gewählter Rechtsanwalt zu besorgen.

2) Er hat das Recht, aus wichtigen Gründen die Übernahme des Mandats abzulehnen oder die vorzeitige Enthebung als nach Art. 28 bestellter Rechtsanwalt zu verlangen. Wichtige Gründe sind insbesondere:

a) Interessenkollision;

b) tiefgreifende Zerrüttung des Vertrauensverhältnisses, wenn diese sowohl von der Partei als auch vom bestellten Rechtsanwalt geltend gemacht wird.

3) Über das Vorliegen eines wichtigen Grundes nach Abs. 2 entscheidet der Vorstand der Rechtsanwaltskammer.

15 Kapitel III RAG betrifft die Niederlassung von Rechtsanwälten aus dem EWR in Liechtenstein. Artikel 59 RAG, der die Überschrift „Grundsatz“ trägt, lautet:

1) Staatsangehörige eines EWRA-Vertragsstaats, die berechtigt sind, als Rechtsanwalt in ihrem Herkunftsstaat unter einer der im Anhang zu diesem Gesetz aufgeführten Berufsbezeichnungen beruflich tätig zu sein, dürfen sich im Inland zur Ausübung der Tätigkeit als Rechtsanwalt niederlassen, wenn sie auf Antrag in die Liste der niedergelassenen europäischen Rechtsanwälte eingetragen werden (niedergelassene europäische Rechtsanwälte).

2) Der niedergelassene europäische Rechtsanwalt untersteht neben den im Herkunftsstaat geltenden Standesregeln hinsichtlich aller Tätigkeiten, die er im Inland ausübt, den gleichen Berufs- und Standesregeln wie die inländischen Rechtsanwälte.

3) Staatsangehörige anderer Staaten dürfen sich im Inland im Sinne von Abs. 1 und 2 ebenfalls zur Ausübung der Tätigkeit als Rechtsanwalt niederlassen, sofern mit diesen Staaten eine entsprechende staatsvertragliche Vereinbarung abgeschlossen wurde. Art. 65 ist davon ausgenommen.

16 Artikel 62 RAG, der die Überschrift „Berufliche Stellung“ trägt, lautet:

1) Der niedergelassene europäische Rechtsanwalt ist zu den gleichen beruflichen Tätigkeiten wie der in der Rechtsanwaltsliste eingetragene Rechtsanwalt befugt, soweit nicht abweichende Bestimmungen gelten.

2) Der niedergelassene europäische Rechtsanwalt hat die Stellung eines in die Rechtsanwaltsliste eingetragenen Rechtsanwalts. Er ist jedoch nicht befugt:

a) zu einem Organ der Rechtsanwaltskammer gewählt zu werden;

b) Konzipienten auszubilden;

c) zum Verfahrenshilfe-Rechtsanwalt, Verfahrenshilfe-Verteidiger oder Amtsverteidiger bestellt zu werden.

17 Artikel 63 RAG, der die Überschrift „Einvernehmensrechtsanwalt“ trägt, lautet:

1) In Verfahren, in denen sich die Partei durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen oder ein Verteidiger beigezogen werden muss, darf der niedergelassene europäische Rechtsanwalt als Vertreter oder Verteidiger einer Partei nur im

Einvernehmen mit einem in der Rechtsanwaltsliste eingetragenen Rechtsanwalt (Einvernehmensrechtsanwalt) handeln. Diesem obliegt es, beim niedergelassenen europäischen Rechtsanwalt darauf hinzuwirken, dass er bei der Vertretung oder Verteidigung die Erfordernisse einer geordneten Rechtspflege beachtet. Zwischen dem Einvernehmensrechtsanwalt und der Partei kommt kein Vertragsverhältnis zustande, sofern die Beteiligten nichts anderes bestimmt haben.

- 2) *Das Einvernehmen ist bei der ersten Verfahrenshandlung gegenüber dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde schriftlich nachzuweisen. Ein Widerruf des Einvernehmens ist dem Gericht oder der Verwaltungsbehörde schriftlich mitzuteilen. Er hat Wirkung nur für die Zukunft. Verfahrenshandlungen, für die der Nachweis des Einvernehmens im Zeitpunkt ihrer Vornahme nicht vorliegt, gelten als nicht von einem Rechtsanwalt vorgenommen. Sowohl die Herstellung als auch ein allfälliger Widerruf des Einvernehmens sind vom Einvernehmensrechtsanwalt schriftlich der Rechtsanwaltskammer bekannt zu geben.*

II Sachverhalt und Verfahren

- 18 Dr. Maier ist österreichischer Staatsangehöriger und in Österreich wohnhaft. Er ist ein österreichischer Rechtsanwalt und in Vorarlberg/Österreich in die dortige Liste der Rechtsanwälte eingetragen. Auf seinen Antrag vom 8. Mai 2021 wurde Dr. Maier am 7. Juni 2021 von der Liechtensteinischen Rechtsanwaltskammer in die Liste der in Liechtenstein niedergelassenen europäischen Rechtsanwälte eingetragen. Dr. Maier hat eine Kanzlei in Österreich und Liechtenstein. Er hat Mandanten in zivil- und strafrechtlichen Verfahren vor den Gerichten und Behörden beider Länder vertreten.
- 19 Nach einer Kontroverse zwischen Dr. Maier und der Rechtsanwaltskammer darüber, ob er insbesondere von anderen liechtensteinischen Rechtsanwälten Mandate im Rahmen der Verfahrenshilfe übernehmen darf, entschied die Rechtsanwaltskammer mit Verfügung vom 5. April 2022, gestützt auf Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG, dass Dr. Maier als niedergelassener europäischer Rechtsanwalt keine Mandate im Rahmen der Verfahrenshilfe übernehmen darf und auch nicht berechtigt ist, solche Mandate als Substitut anzunehmen. Das Verbot der Übernahme von Verfahrenshilfemandaten als Substitut wurde damit gerechtfertigt, dass es erforderlich sei, um eine Umgehung des Verbots nach Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG zu verhindern.
- 20 Dr. Maier erhob gegen diese Verfügung Beschwerde bei der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, die diese mit Entscheidung vom 29. Juni 2022 abwies. Gegen diese Entscheidung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein erhob Dr. Maier dann Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof.

- 21 Dem Verwaltungsgerichtshof zufolge können die liechtensteinischen Gerichte jenen Personen, die die Kosten der Führung eines Verfahrens, sei es ein Zivil-, Straf-, Verwaltungs- oder staatsrechtliches Verfahren, nicht bestreiten können, Verfahrenshilfe gewähren und ihnen einen Rechtsanwalt als Verfahrenshelfer (d. h. Verfahrenshilfe-Rechtsanwalt, Verfahrenshilfe-Verteidiger, Amtsverteidiger; im Folgenden: Verfahrenshelfer) begeben. Die Kosten eines solchen Verfahrenshelfers (insbesondere sein Honorar) werden, zumindest vorläufig, vom Staat übernommen und direkt gegenüber dem Verfahrenshelfer beglichen.
- 22 Überdies wird dem Verwaltungsgerichtshof zufolge nach liechtensteinischem Recht zwischen der Vertretung und der Substitution eines Rechtsanwalts unterschieden. Beim Vertreter eines Rechtsanwalts handelt es sich um einen Erfüllungsgehilfen des Rechtsanwalts, der nicht eigenverantwortlich handelt. Der Rechtsanwalt ist verpflichtet, den Vertreter ordnungsgemäss auszuwählen, zu instruieren und zu überwachen. Demgegenüber vertritt der Substitut den Rechtsanwalt nicht, sondern ersetzt ihn, und handelt dementsprechend eigenverantwortlich. Der Substituent haftet lediglich für die ordnungsgemässe Auswahl des Substituts. Die Bestellung zum Verfahrenshelfer kann für den bestellten Rechtsanwalt finanziell interessant sein, denn sein Honorar wird durch das Land Liechtenstein, wenn auch nach einem bestimmten Tarif, entrichtet. Auch die Substitution eines von den Gerichten zum Verfahrenshelfer bestellten Rechtsanwalts kann für den Substitut finanziell interessant sein, wenn der Substituent und der Substitut eine entsprechende finanzielle Vereinbarung treffen.
- 23 Der Verwaltungsgerichtshof geht davon aus, dass das Verbot gemäss Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG den in Liechtenstein niedergelassenen europäischen Rechtsanwalt an seiner freien Berufsausübung hindert und keine Grundlage im Wortlaut der Richtlinie zu haben scheint. Somit stellt sich dem Verwaltungsgerichtshof die Frage, ob die durch das EWR-Abkommen und die Richtlinie gewährten Freiheiten aufgrund öffentlicher Interessen über den Wortlaut der Richtlinie hinaus im Sinne von Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG eingeschränkt werden können.
- 24 Nach der Unterbrechung des Verfahrens stellte der Verwaltungsgerichtshof am 26. September 2022 beim Gerichtshof einen Antrag auf Vorabentscheidung. Der Antrag wurde beim Gerichtshof am 30. September 2022 registriert. Der Verwaltungsgerichtshof legte dem Gerichtshof die folgende Frage vor:
- Ist eine nationale Bestimmung, wonach ein Rechtsanwalt, der seinen Rechtsanwaltsberuf in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er die Qualifikation erworben hat, ständig ausübt, nicht befugt ist, zum Verfahrenshilfe-Rechtsanwalt, Verfahrenshilfe-Verteidiger oder Amtsverteidiger bestellt zu werden, mit der Richtlinie 98/5/EG vereinbar?*
- 25 Für eine ausführliche Darstellung des rechtlichen Hintergrunds, des Sachverhalts, des Verfahrens sowie der dem Gerichtshof vorgelegten Antwortvorschläge wird auf den

Sitzungsbericht verwiesen. Auf die Vorbringen der Parteien wird im Folgenden nur insoweit eingegangen, wie es für die Begründung des Gerichtshofs erforderlich ist.

III Antwort des Gerichtshofs

- 26 Das vorliegende Gericht fragt im Wesentlichen, ob die Richtlinie so auszulegen ist, dass sie einer nationalen Bestimmung, wonach ein Rechtsanwalt, der den Beruf auf Dauer unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung in einem anderen EWR-Staat als dem, in dem er die Qualifikation erworben hat, ausübt, nicht zum Verfahrenshilfe-Rechtsanwalt, Verfahrenshilfe-Verteidiger oder Amtsverteidiger bestellt werden kann, entgegensteht.
- 27 Der Gerichtshof erinnert daran, dass die Niederlassungsfreiheit nach Artikel 31 Absatz 1 des EWR-Abkommens die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten umfasst. Gemäss Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie besteht ihr Zweck darin, die ständige Ausübung des Rechtsanwaltsberufs als Selbständiger oder abhängig Beschäftigter in einem anderen EWR-Staat als dem, in dem die Berufsqualifikation erworben wurde, zu erleichtern.
- 28 Wie aus Erwägungsgrund 6 der Richtlinie hervorgeht, besteht eines von deren Zielen darin, die Bedingungen, unter denen unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätige Rechtsanwälte ihren Beruf ausüben dürfen, festzulegen, und zwar um zum einen die Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Situationen auf diesem Gebiet sowie die Ungleichheiten und die hieraus resultierenden Hindernisse für die Freizügigkeit zu beseitigen und zum anderen in allen EWR-Staaten den Rechtsanwälten und den Rechtsuchenden die gleichen Möglichkeiten zu bieten (vgl. das Urteil in *Kommission ./ Luxemburg*, C-193/05, EU:C:2006:588, Randnr. 55).
- 29 Den Artikeln 2 und 5 der Richtlinie zufolge hat jeder Rechtsanwalt das Recht, unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung auf Dauer in jedem anderen EWR-Staat die gleichen beruflichen Tätigkeiten wie der unter der jeweiligen Berufsbezeichnung des Aufnahme-EWR-Staats niedergelassene Rechtsanwalt auszuüben. Der Rechtsanwalt hat in jedem Fall die vor den nationalen Gerichten geltenden Vorschriften einzuhalten. Die Bestimmungen sollen insbesondere die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs als Selbständiger erleichtern und schreiben, vorbehaltlich bestimmter Ausnahmen, das Recht jedes Rechtsanwalts fest, auf Dauer in jedem anderen EWR-Staat unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung die gleichen beruflichen Tätigkeiten auszuüben wie der unter der jeweiligen Berufsbezeichnung des Aufnahme-EWR-Staats niedergelassene Rechtsanwalt (vgl. das Urteil in *Luxemburg ./ Parlament und Rat*, C-168/98, EU:C:2000:598, Randnr. 55).
- 30 Dem Antrag zufolge sieht das liechtensteinische Recht in Artikel 62 Absatz 1 und Artikel 62 Absatz 2 Satz 1 RAG vor, dass ein niedergelassener europäischer Rechtsanwalt zu den gleichen beruflichen Tätigkeiten befugt ist wie der in der Rechtsanwaltsliste eingetragene Rechtsanwalt, und dass ein niedergelassener europäischer Rechtsanwalt die

Stellung eines in die Rechtsanwaltsliste eingetragenen Rechtsanwalts hat. Allerdings sind europäische Rechtsanwälte gemäss Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG nicht befugt, als Verfahrenshelfer zu agieren. Daraus schliesst die Rechtsanwaltskammer, dass es europäischen Rechtsanwälten auch verboten ist, Verfahrenshilfemandate als Substitut zu übernehmen.

- 31 Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein bringt vor, dass es aufgrund der fehlenden Regulierung der Verfahrenshilfe, einschliesslich ihrer Struktur und Umsetzung, auf EWR-Ebene den EWR-Staaten obliegt zu entscheiden, wie die Verfahrenshilfe strukturiert wird und wer als Verfahrenshelfer bestellt werden kann. Dementsprechend war sie, so die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, berechtigt, die Vorschrift nach Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG zu erlassen.
- 32 Der Gerichtshof hält fest, dass die EWR-Staaten, bei Nichtvorhandensein einer koordinierenden Regelung auf EWR-Ebene, unter bestimmten Voraussetzungen nationale Massnahmen erlassen können, mit denen ein mit dem EWR-Abkommen vereinbarer legitimer Zweck verfolgt wird und die aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses, zu denen der Verbraucherschutz und die geordnete Rechtspflege gehören, gerechtfertigt sind (vgl. das Urteil in *Luxemburg ./ Parlament und Rat*, oben erwähnt, Randnrn. 32 und 33, und die zitierte Rechtsprechung). Allerdings harmonisiert die Richtlinie die Anforderungen, die Rechtsanwälte erfüllen müssen, wenn sie unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung auf Dauer die gleichen beruflichen Tätigkeiten ausüben wollen wie unter der inländischen Berufsbezeichnung niedergelassene Rechtsanwälte. Organisiert also ein EWR-Staat sein Verfahrenshilfesystem so, dass die Tätigkeit als Verfahrenshelfer Teil der beruflichen Tätigkeiten von unter der inländischen Berufsbezeichnung niedergelassenen Rechtsanwälten ist, fällt die Fähigkeit, ein Verfahrenshilfemandat zu übernehmen, in den Anwendungsbereich von Artikel 2 und Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie.
- 33 Eine Bestimmung wie Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG, die der Bestellung von europäischen Rechtsanwälten als Verfahrenshelfer entgegensteht, beschränkt deren Recht nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie, unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung die gleichen beruflichen Tätigkeiten auszuüben wie ein unter der inländischen Berufsbezeichnung niedergelassener Rechtsanwalt.
- 34 Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie erlaubt es den EWR-Staaten, bestimmte Ausnahmen von diesem Recht vorzusehen, die in Artikel 5 Absätze 2 und 3 der Richtlinie ausgeführt sind. Nach Artikel 5 Absatz 2 können die EWR-Staaten die Abfassung von Urkunden, mit denen das Recht auf Verwaltung des Vermögens verstorbener Personen verliehen oder Rechte an Grundstücken begründet oder übertragen werden, von den Tätigkeiten, zu denen europäische Rechtsanwälte befugt sind, ausschliessen. Gemäss Artikel 5 Absatz 3 können EWR-Staaten den unter ihrer ursprünglichen Berufsbezeichnung tätigen Rechtsanwälten als Bedingung auferlegen, dass sie für die Ausübung der Tätigkeiten, die mit der Vertretung

oder Verteidigung von Mandanten vor Gerichten verbunden sind, soweit diese Tätigkeiten nach ihrem Recht den unter der Berufsbezeichnung des Aufnahmestaats tätigen Rechtsanwältinnen vorbehalten sind, im Einvernehmen mit einem bei dem angerufenen Gericht zugelassenen Rechtsanwalt handeln.

- 35 Wie im Antrag ausgeführt, enthält Artikel 63 RAG eine Beschränkung gemäss Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie. Indessen entspricht Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG keiner der in Artikel 5 Absätze 2 oder 3 der Richtlinie angeführten Situationen und steht der Bestellung europäischer Rechtsanwältinnen zum Verfahrenshelfer ausnahmslos entgegen.
- 36 Zur Rechtfertigung von Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c RAG tragen die Regierung des Fürstentums Liechtenstein und die Regierung Österreichs vor, dass Artikel 5 der Richtlinie keine vollständige Harmonisierung und ausschliessliche Regelung der beruflichen Tätigkeiten eines Rechtsanwalts, der unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung tätig ist, vorsieht. Auf dieser Grundlage schlussfolgern sie, dass die EWR-Staaten höhere Standards setzen können als in der Richtlinie vorhanden. Der Schutz der Empfänger juristischer Dienstleistungen und die geordnete Rechtspflege sind Ziele, die als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden können, mit denen sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt. Der Regierung des Fürstentums Liechtenstein zufolge muss ein EWR-Staat zur Gewährleistung der geordneten Rechtspflege und des Grundrechts auf Zugang zum Recht und ein faires Verfahren, wie u. a. in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen, sicherstellen können, dass ein Rechtsanwalt im nationalen Recht erfahren ist und es im Detail kennt, da Verfahrenshilfe vorwiegend in Rechtssachen mit schwierigen juristischen und tatsächlichen Sachverhalten gewährt wird.
- 37 Der Gerichtshof hält fest, dass solche Überlegungen nicht zur Rechtfertigung von in der Richtlinie nicht vorgesehenen Beschränkungen herangezogen werden können. Aus dem Wortlaut von Artikel 5 Absatz 1, den in Erwägungsgrund 6 genannten Zielen der Richtlinie und dem Kontext der entsprechenden Bestimmungen folgt, dass es keine weiteren Ausnahmen über die in Artikel 5 Absätze 2 und 3 genannten hinaus gibt. Artikel 5 Absatz 1 sieht vor, dass das Recht nur „vorbehaltlich der Absätze 2 und 3“ gilt, ohne weitere Beschränkungen anzuführen. Die Einräumung weiterer Ausnahmen würde das in Erwägungsgrund 6 genannte Ziel, die Unterschiede zwischen den innerstaatlichen Situationen sowie die Ungleichheiten zwischen Rechtsanwältinnen und die hieraus resultierenden Hindernisse für die Freizügigkeit zu beseitigen, gefährden.
- 38 Die Artikel 4, 5, 6 und 7 der Richtlinie legen Regeln zum Verbraucherschutz und zur Gewährleistung der geordneten Rechtspflege fest. Die Richtlinie hat nicht die Verpflichtung des europäischen Rechtsanwalts zur Kenntnis des nationalen Rechts beseitigt, das in den vom Rechtsanwalt bearbeiteten Rechtssachen anwendbar ist, sondern lediglich den Rechtsanwalt von der Verpflichtung befreit, diese Kenntnisse im Voraus nachzuweisen. Damit lässt die Richtlinie zu, dass Kenntnisse gegebenenfalls schrittweise

durch die praktische Tätigkeit erworben werden, was durch die im EWR-Herkunftsstaat in anderen Rechtsordnungen gesammelte Erfahrung erleichtert wird. Die Richtlinie berücksichtigt dabei auch die abschreckende Wirkung der Disziplinar- und der Berufshaftpflichtregelung. Die für Rechtsanwälte geltenden Standesregeln enthalten meist wie die vom Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union (CCBE) beschlossenen Standesregeln für den Anwalt eine disziplinarrechtlich abgesicherte Verpflichtung, keine Fälle zu bearbeiten, von denen er weiss oder wissen muss, dass er nicht die erforderlichen Fähigkeiten besitzt (vgl. die Urteile in *Luxemburg ./. Parlament und Rat*, oben erwähnt, Randnrn. 33 bis 43, *Kommission ./. Luxemburg*, oben erwähnt, Randnrn. 42 bis 44, und *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, Randnrn. 72 bis 74). Da es Artikel 29 Absatz 2 RAG Rechtsanwälten erlaubt, aus wichtigen Gründen die Übernahme des Verfahrenshilfemandats abzulehnen, sollte ein Verfahrenshelfer in der Lage sein, diese Berufs- und Standesregel auch im Rahmen der vorhandenen nationalen Gesetzgebung zu beachten. Entsprechend sind die Gründe des Allgemeininteresses, auf die sich die Regierung des Fürstentums Liechtenstein im Zusammenhang mit der Gewährung von Verfahrenshilfe beruft, im Rahmen der Richtlinie gesichert.

- 39 Während die Berufs- und Standesregeln nicht Gegenstand einer Harmonisierung waren (vgl. die Urteile in *Monachos Eirinaios*, C-431/17, EU:C:2019:368, Randnr. 31, und *Jakubowska*, C-225/09, EU:C:2010:729, Randnr. 57), sind die Vorschriften für die dauerhafte Ausübung der gleichen beruflichen Tätigkeiten wie der unter der jeweiligen Berufsbezeichnung des Aufnahme-EWR-Staats niedergelassene Rechtsanwalt harmonisiert. Das in den Artikeln 2 und 5 der Richtlinie vorgesehene Recht unterliegt den Ausnahmen gemäss Artikel 5 Absätze 2 und 3. Unter diesen Umständen sind die EWR-Staaten nicht berechtigt, in ihrem nationalen Recht andere Ausnahmen von diesem Grundsatz vorzusehen, als ausdrücklich und abschliessend in Artikel 5 Absätze 2 und 3 der Richtlinie aufgeführt sind (vgl. das Urteil in *Kommission ./. Luxemburg*, oben erwähnt, Randnrn. 56 und 57).
- 40 Die Regierung Österreichs bringt vor, dass ein europäischer Rechtsanwalt nach einer mindestens dreijährigen effektiven und regelmässigen Tätigkeit im Recht des Aufnahme-EWR-Staats nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie bzw. innerhalb eines kürzeren Zeitraums durch eine Eignungsprüfung gemäss Artikel 10 Absatz 3 eine vollwertige Gleichstellung mit Rechtsanwälten des Aufnahme-EWR-Staats und damit Zugang zu Verfahrenshilfemandaten erlangen kann. Der Gerichtshof hält jedoch fest, dass aus Artikel 2 der Richtlinie hervorgeht, dass die Eingliederung in den Berufsstand des Aufnahmestaats eine Alternative zum Recht auf die Ausübung beruflicher Tätigkeiten unter der ursprünglichen Berufsbezeichnung darstellt und daher keine in der Richtlinie nicht vorgesehene Beschränkung rechtfertigen kann. Vielmehr enthält die Richtlinie klare, separate und ausgewogene Regelungen für zwei verschiedene Möglichkeiten, als niedergelassener Rechtsanwalt im Aufnahmestaat berufliche Tätigkeiten auszuüben.

- 41 Aus den oben dargelegten Gründen ist eine nationale Bestimmung, die über die in Artikel 5 Absätze 2 und 3 der Richtlinie abschliessend vorgesehenen Ausnahmen hinausgeht und es europäischen Rechtsanwälten verbietet, ein Verfahrenshilfemandat anzunehmen, nicht mit der Richtlinie vereinbar. Deshalb muss die Antwort auf die vorgelegte Frage lauten, dass die Richtlinie so auszulegen ist, dass sie einer nationalen Bestimmung entgegensteht, wonach ein Rechtsanwalt, der seinen Rechtsanwaltsberuf unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung in einem anderen EWR-Staat als dem, in dem er die Qualifikation erworben hat, ständig ausübt, nicht zum Verfahrenshilfe-Rechtsanwalt, Verfahrenshilfe-Verteidiger oder Amtsverteidiger bestellt werden kann, und die damit über die in Artikel 5 Absätze 2 und 3 der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen hinausgeht.

IV Kosten

- 42 Da es sich bei diesem Verfahren um einen Zwischenstreit in einem beim nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit handelt, ist die Kostenentscheidung betreffend die Parteien dieses Verfahrens Sache jenes Gerichts. Die Auslagen im Zusammenhang mit der Abgabe von Stellungnahmen vor dem Gerichtshof sind – mit Ausnahme der Kosten dieser Parteien – nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen erstellt

DER GERICHTSHOF

in Beantwortung der ihm vom Verwaltungsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein vorgelegten Frage folgendes Gutachten:

Die 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 so auszulegen, dass sie einer nationalen Bestimmung entgegensteht, wonach ein Rechtsanwalt, der seinen Rechtsanwaltsberuf unter seiner ursprünglichen Berufsbezeichnung in einem anderen EWR-Staat als dem, in dem er die Qualifikation erworben hat, ständig ausübt, nicht zum Verfahrenshilfe-Rechtsanwalt, Verfahrenshilfe-Verteidiger oder Amtsverteidiger bestellt werden kann, und die damit über die in Artikel 5 Absätze 2 und 3 der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen hinausgeht.

Páll Hreinsson

Bernd Hammermann

Siri Teigum

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg 19. Oktober 2023.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Kanzler

Páll Hreinsson
Präsident