

BUNDESGERICHTSHOF

BESCHLUSS

AnwZ (B) 10/68

in dem Verfahren

des Rechtsanwalts Dr. Rainer L [REDACTED] in
K [REDACTED], S [REDACTED]straße [REDACTED]

Antragstellers und Beschwerdeführers,

gegen

das Ministerium der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz in
M [REDACTED], Ernst-Lu [REDACTED]-Straße [REDACTED],

Antragsgegner und Beschwerdegegner,

wegen Rücknahme der örtlichen Zulassung

Der Bundesgerichtshof, Senat für Anwaltssachen, hat am 3. März 1969 unter Mitwirkung des Vizepräsidenten des Bundesgerichtshofs Glanzmann, der Bundesrichter Börtzler und Kirchhof, der Rechtsanwälte Correll, Schulten und Petersen sowie des Bundesrichters Dr. Vogt

beschlossen:

Die sofortige Beschwerde des Antragstellers gegen den auf Grund der mündlichen Verhandlung vom 6. Januar 1968 erlassenen Beschluß des 1. Senats des Ehrengerichtshofs für Rechtsanwälte in Rheinland-Pfalz wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller hat die Gerichtskosten des Rechtsmittels zu tragen und die Auslagen zu erstatten, die dem Antragsgegner im zweiten Rechtszug notwendig entstanden sind.

Der Geschäftswert wird auf 100.000 DM festgesetzt.

G r ü n d e :

Der im Jahre 1930 geborene Antragsteller wurde, nachdem er im Sommer 1959 die große Staatsprüfung bestanden hatte, am 21. September 1959 als Rechtsanwalt bei dem Oberlandesgericht in Neustadt a.d.W. zugelassen. Er wohnte damals wie auch heute noch in K [REDACTED]. Auf seine wiederholt gestellten Anträge wurde er vom An-

- 3 -

tragsgegner mehrmals jeweils unter Festsetzung einer Frist, zuletzt am 15. August 1963 bis zum 31. Dezember 1964, von der Pflicht befreit, in Neustadt seine Kanzlei einzurichten.

Nachdem inzwischen der Sitz des Oberlandesgerichts von Neustadt nach Zweibrücken verlegt worden war, befreite der Antragsgegner den Antragsteller auf dessen erneutes Gesuch mit Verfügung vom 11. Dezember 1964 bis zum 30. April 1965 von der Verpflichtung, seine Kanzlei am Sitz des Oberlandesgerichts einzurichten. Mit Verfügung vom 15. April 1965 verlängerte er schließlich diese Befreiung bis zum 31. Dezember 1965.

Am 13. Dezember 1965 lehnte der Antragsgegner ein Gesuch des Antragstellers um weitere Befreiung von der Residenzpflicht ab. Diese Verfügung wurde dem Antragsteller am 22. Dezember 1965 zugestellt und von ihm nicht angefochten. Der Antragsteller wandte sich jedoch am 19. Dezember 1965 an den Justizminister Schneider persönlich. Dieser teilte ihm durch Schreiben vom 3. Januar 1966 mit, daß weder Interessen der Rechtspflege noch ein Härtefall gegeben seien, die die weitere Befreiung von der Residenzpflicht rechtfertigen könnten; etwa dem Antragsteller früher "gemachte Zusagen" und "alle derartigen Erwägungen" hätten "unter dem Vorbehalt des Gesetzes und der eingehenden rechtlichen Nachprüfung des Einzelfalles" gestanden.

Der Antragsteller suchte jedoch durch Schreiben vom 20. September 1966 nochmals um weitere Befreiung von der Verpflichtung nach, in Zweibrücken eine Kanzlei einzu-



richten. Dieses Gesuch lehnte der Antragsgegner durch Bescheid vom 30. Januar 1967 ab. Er wies dabei darauf hin, daß der Antragsteller schon dem Bescheid vom 13. Dezember 1965 nicht entsprochen habe und daß, falls bis zum 10. Februar 1967 eine erneute Stellungnahme oder ein Antrag auf anderweitige Zulassung gemäß § 33 BRAO nicht vorliege - gedacht war hierbei an eine Zulassung beim Landgericht und beim Amtsgericht in Kaiserslautern -, das bereits in die Wege geleitete Zurücknahmeverfahren fortgesetzt werde.

Auch diese Verfügung, die ihm am 18. Februar 1967 zugestellt wurde, focht der Antragsteller nicht an. Mit seinem an den Antragsgegner gerichteten Schreiben vom 9. Februar 1967 "wiederholte und erneuerte" er seinen Antrag vom 20. September 1966 samt seiner Begründung. Als weitere "nachgeschobene Gründe" machte er nunmehr geltend, a) daß er "bereits seit Oktober 1964 Mitglied der erweiterten Stadtratsfraktion der FDP in Kaiserslautern" sei und "für die Sitzungen dieses Gremiums laufend zur Verfügung stehen" müsse; b) daß sein Vater, Komplementär und tätiger Gesellschafter eines alteingesessenen Spezialunternehmens, am 24. November 1966 gestorben sei und daß er, der Antragsteller, dieses Unternehmen "bis zu einer wirtschaftlichen Neuregelung in der Geschäftsführung" weiterleiten müsse, was seine dauernde Anwesenheit erfordere.

Der Antragsgegner lehnte mit Verfügung vom 28. März 1967 den erneuten Antrag vom 9. Februar 1967 ab und nahm gleichzeitig die Zulassung des Antragstellers beim Oberlandesgericht Zweibrücken gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 2 BRAO zurück. Die Entscheidung über die Zurücknahme der Zulassung

zur Rechtsanwaltschaft überhaupt gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 7 BRAO behielt er sich ausdrücklich vor.

Gegen diese Verfügung suchte der Antragsteller fristgerecht um gerichtliche Entscheidung nach.

Der Ehrengerichtshof hat mit dem nunmehr angefochtenen Beschluß diesen Antrag als unbegründet zurückgewiesen. Dagegen richtet sich die sofortige Beschwerde des Antragstellers.

I.

Die Verfügung des Antragsgegners vom 28. März 1967 enthält zwei Entscheidungen. Einmal versagt sie dem Antragsteller die neuerdings beantragte Befreiung von der Pflicht, am Sitz des Oberlandesgerichts Zweibrücken eine Kanzlei einzurichten. Zum anderen spricht sie die Zurücknahme der Zulassung beim Oberlandesgericht Zweibrücken aus, weil der Antragsteller nicht entsprechend den unangefochtenen Verfügungen vom 13. Dezember 1965 und 30. Januar 1967 seiner Pflicht nachgekommen war, seine Kanzlei in Zweibrücken einzurichten, und weil auch dem neuen Befreiungsgesuch nicht entsprochen werden konnte.

Gegen diese beiden Teile der Verfügung vom 28. März 1967 hat der Antragsteller um gerichtliche Entscheidung nachgesucht. In beiden Punkten hat der Ehrengerichtshof den Antrag auf gerichtliche Entscheidung als unbegründet zurückgewiesen.

Soweit sich die sofortige Beschwerde dagegen wendet, daß der Antragsteller nicht von der Pflicht befreit worden ist, seine Kanzlei am Sitz des Oberlandesgerichts Zweibrücken einzurichten (§§ 27, 29 BRAO), ist sie unzulässig. Die §§ 27 und 29 stehen im Zweiten Teil der Bundesrechtsanwaltsordnung, der die Zulassung des Rechtsanwalts behandelt, und zwar in seinem Zweiten Abschnitt, der die Zulassung bei einem Gericht regelt. Das Verfahren bei Anträgen auf gerichtliche Entscheidung in all diesen "Zulassungssachen" ist im Dritten Abschnitt des Zweiten Teiles des Gesetzes geregelt. Zu ihm gehört auch der § 42, der nur für bestimmte Fälle die sofortige Beschwerde gegen die Entscheidung des Ehrengerichtshofs zuläßt. Nach seinem ersten Absatz steht einem Antragsteller die sofortige Beschwerde nur zu, wenn und soweit der Ehrengerichtshof das Vorliegen von Versagungsgründen bejaht oder unmittelbar über die Zulassung des Antragstellers zur Rechtsanwaltschaft überhaupt oder bei einem Gericht in einem den Antragsteller benachteiligenden Sinn entschieden hat. Für den diesen Fällen an Gewicht weitaus nachstehenden Fall, daß der Ehrengerichtshof über die Frage der Befreiung von den Pflichten des § 27 BRAO entschieden hat, steht dem Antragsteller nach dem klaren Wortlaut und Sinn des § 42 Abs. 1 BRAO ein Rechtsmittel nicht zu. Soweit der Ehrengerichtshof den Antrag des Antragstellers auf Aufhebung der Verfügung der Landesjustizverwaltung zurückgewiesen hat, die ihm die Befreiung von den Pflichten des § 27 BRAO versagt hat, ist daher mit der Entscheidung des Ehrengerichtshofs das gerichtliche Verfahren rechtskräftig abgeschlossen.

Dagegen ist die sofortige Beschwerde des Antragstellers gegen die Entscheidung des Ehrengerichtshofs gemäß § 42 Abs. 1 Nr. 5 BRAO insoweit zulässig, als der Ehrengerichtshof das Begehren auf Aufhebung der Zurücknahme der Zulassung beim Oberlandesgericht Zweibrücken zurückgewiesen hat.

Der Antragsteller ist der Auffassung, daß § 27 Abs. 2 BRAO dem Grundsatz der freien Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) widerstreite und darum nichtig sei. Wäre dies der Fall, so wäre auch der vom Antragsgegner angewendete § 35 Abs. 1 Nr. 2 BRAO insoweit nichtig, als es sich um die Pflicht des Rechtsanwalts handelt, an dem nach § 27 bestimmten Ort seine Kanzlei einzurichten. Deswegen muß die Frage, ob der § 27 Abs. 2 BRAO dem Grundsatz der freien Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) in der vom Antragsteller angenommenen Weise widerspricht, bei der dem Senat obliegenden Prüfung, ob die vom Antragsgegner verfügte Rücknahme der örtlichen Zulassung des Antragstellers einen Rechtsfehler enthält, als Vorfrage geklärt und entschieden werden.

II.

Das Vorbringen des Antragstellers macht außerdem ein kurzes Eingehen auf zwei weitere Vorfragen erforderlich.

1. Die verfassungsrechtlichen Bedenken des Antragstellers dagegen, daß über seinen Antrag auf gerichtliche Entscheidung gemäß den Vorschriften der Bundesrechtsanwaltsordnung in erster Instanz der Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte entschieden hat und im zweiten Rechtszug der beim Bundesgerichtshof errichtete Senat für Anwaltssachen ent-

scheidet, sind nicht haltbar. Der Ehrengerichtshof ist ein staatliches Gericht; der Anwaltssenat des Bundesgerichtshofs ist ein Fachsenat mit besonderer Besetzung, aber kein unzulässiges Bundessondergericht. Beide Spruchkörper erfüllen hinsichtlich ihrer Errichtung, ihrer Zusammensetzung und der Berufung ihrer Mitglieder alle Anforderungen, die an ein staatliches Gericht gestellt werden müssen. Das alles ist durch mehrere Entscheidungen des Bundesgerichtshofs (BGHZ 33, 381, 382; 34, 235 ff; 34, 382, 385 bis 387; 38, 208 bis 211; NJW 1964, 1912) und des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 4, 74, 92/93; 18, 203 und besonders 18, 241, 253 bis 257) geklärt und bedarf keiner weiteren Erörterung.

2. Dem Ehrengerichtshof hatte der Antragsteller vorgetragen, es könne "nicht geprüft werden, ob es sich (bei der Verfügung vom 28. März 1967) um eine rechtswirksame Verfügung des Ministeriums" handle; die Verfügung sei "unleserlich und ohne Dienstbezeichnungsbeifügung unterschrieben". Der Bescheid lasse auch "jedes Eingehen auf die Gründe des Antrags vom 9.2.1967 vermissen".

Diese Auffassung hat der Ehrengerichtshof mit zutreffenden Erwägungen zurückgewiesen. Da der Antragsteller dazu im zweiten Rechtszug nichts mehr vorgetragen hat, braucht darauf nicht weiter eingegangen zu werden.

III.

Der § 27 Abs. 2 BRAO ist mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Die Vorschrift schränkt den Zugang zum Beruf des Rechtsanwalts, die Berufswahl, nicht ein. Wer die Be-

fähigung zum Richteramt erlangt hat (§ 4 BRAO), muß auf seinen Antrag zur Rechtsanwaltschaft zugelassen werden, wenn nicht einer der in der Bundesrechtsanwaltsordnung angeführten Versagungsgründe entgegensteht (§ 6 BRAO). Dementsprechend ist der Antragsteller bereits im Jahre 1959 zur Rechtsanwaltschaft zugelassen worden.

Die Vorschriften des § 27 BRAO (Absätze 1 und 2, schränken den Rechtsanwalt nur in der Ausübung des Anwaltsberufs ein. In der Einhaltung der gesetzlichen Vorschrift, daß der Rechtsanwalt am Ort des Gerichts, bei dem er zugelassen ist, seine Kanzlei einrichten muß und davon nur dann Abstand nehmen darf, wenn ihm gemäß § 29 BRAO Befreiung von dieser Pflicht bewilligt worden ist, liegt eine zur rechtlichen Ordnung des Anwaltsberufs gehörige, subjektive Voraussetzung der Berufsaufnahme, deren Erfüllung im Machtbereich des einzelnen liegt (vgl. BVerfGE 7, 377, 405 bis 407 sowie BGHZ 34, 382, 390; 37, 247, 249/250). Solche Beschränkungen in der Berufsausübung dürfen gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG durch Gesetz angeordnet werden, wenn "vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls" dafür sprechen, in deren Rahmen weitgehend auch Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit berücksichtigt werden dürfen (BVerfGE 18, 353, 361/362 mit weiteren Hinweisen). Voraussetzung der Beschränkung ist also nicht, daß sie vom Gemeinwohl zwingend erfordert wird und daß nicht auch auf andere Weise eine tragbare Lösung gefunden werden könnte.

Die Vorschrift des § 27 Abs. 2 BRAO beruht auf solchen vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls. Der Rechtsanwalt übt kein Gewerbe aus (§ 2 Abs. 2 BRAO), sondern er ist ein

"Organ der Rechtspflege" (§ 1 BRAO). Das Gesetz hat sich für den Grundsatz der "Lokalisierung der Zulassung" (§ 18 Abs. 1 BRAO) entschieden. Der Rechtsanwalt soll der rechtsuchenden Bevölkerung dienen (§ 3 BRAO). Er soll mit dem Gericht, bei dem er zugelassen ist, zusammenarbeiten und für dieses jedenfalls in eiligen Fällen (z.B. bei kurzfristigen Terminsan- oder absetzungen) leicht und ohne Zeitverlust erreichbar sein. Auch die Pflichten des Rechtsanwalts zur Übernahme einer Prozeßvertretung oder einer Pflichtverteidigung auf Anordnung des Gerichts (§§ 48, 49 BRAO) dürfen nicht übersehen werden. Damit all dies möglichst reibungslos erreicht werden kann, sind eben der § 27 Abs. 2 BRAO und die weiteren Vorschriften des § 53 BRAO, wonach sich der Rechtsanwalt von seiner Kanzlei für längere Zeit nur nach vorheriger Regelung seiner Vertretung entfernen darf, eingeführt.

Freilich können gegen die Vorschrift des § 27 Abs. 2 BRAO ebenfalls beachtliche Zweckmäßigkeitserwägungen angeführt werden, wie es z.B. Brangsch und Redeker (AnwBl. 1968, 201 f; 301 ff) getan haben. Aber auch sie halten nicht etwa diese Vorschrift für verfassungswidrig; sie meinen nur, der Gesetzgeber solle sie bei Gelegenheit ändern. Dies ist inzwischen für die bei einem Amtsgericht zugelassenen Anwälte auch geschehen, während im übrigen die bisherigen Bestimmungen beibehalten worden sind (Gesetz zur Änderung der BRAO usw. vom 13. Januar 1969, EGBI I 25, Art. I Nr. 3).

Allerdings dürfen Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung nicht stattfinden, wenn sie "übermäßig belastend und unzumutbar" sind (BVerfGE 18, 353, 361/362).

Im Regelfall kann das Verlangen, daß der Rechtsanwalt, der sich bei einem bestimmten Gericht hat zulassen lassen, dort auch seine Kanzlei einrichtet, ihn nicht in übermäßiger Weise unzumutbar belasten. Für Ausnahmefälle; wenn es nämlich im Interesse der Rechtspflege oder zur Vermeidung von Härten geboten ist, sieht aber der § 29 BRAO gerade die Möglichkeit der Befreiung von der Pflicht des § 27 Abs. 2 BRAO vor.

Nach allem kann der Senat die Vorschrift des § 27 Abs. 2 BRAO nicht für grundgesetzwidrig halten. Er hat daher keinen Anlaß, gemäß Art. 100 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts herbeizuführen.

IV.

Der fakultative Rücknahmegrund des § 35 Abs. 1 Nr. 2 BRAO ist gegeben. Bereits mit Bescheid vom 13. Dezember 1965 hat der Antragsgegner dem Antragsteller die früher wiederholt, zuletzt bis zum 31. Dezember 1965 bewilligte Befreiung von der Residenzpflicht nicht mehr erteilt. Seit dem 1. Januar 1966 war der Antragsteller daher verpflichtet, der Vorschrift des § 27 Abs. 2 Satz 1 BRAO nachzukommen. Diese Pflicht hat er nicht nur drei Monate lang - was der § 35 Abs. 1 Nr. 2 BRAO voraussetzt - nicht erfüllt, er ist ihr vielmehr auch nach dem neuen ablehnenden Bescheid vom 30. Januar 1967 nicht nachgekommen und weigert sich auch heute noch, das zu tun. Daß diese Weigerung unberechtigt ist, ergibt sich aus der insoweit rechtskräftigen Entscheidung des Ehrengerichtshofs (vgl. oben Abschnitt I).

Ob die Landesjustizverwaltung von dem Rücknahmegrund des § 35 Abs. 1 Nr. 2 BRAO - falls er, wie hier, vorliegt - Gebrauch machen will, liegt allein in ihrem pflichtmäßigen Ermessen. Wendet sie den Rücknahmegrund an, so kann ihre Verfügung allein in den Grenzen des § 39 Abs. 3 BRAO nachgeprüft werden.

Die gesetzlichen Grenzen des Ermessens hat der Antragsgegner nicht überschritten, weil eben der Rücknahmegrund tatsächlich gegeben ist.

Er hat aber auch sein Ermessen nicht in einer dem Zweck der gesetzlichen Ermächtigung widersprechenden Weise angewendet. Er hat dem Antragsteller durch viele Jahre weitgehendes Entgegenkommen gezeigt, indem er ihn von der Pflicht, seine Kanzlei zunächst in Neustadt und nach der Verlegung des Oberlandesgerichts nach Zweibrücken dortselbst zu errichten, wiederholt, zuletzt bis zum 31. Dezember 1965 befreite. Auch als der Antragsteller die ihm am 22. Dezember 1965 zugestellte Verfügung vom 13. Dezember 1965, mit der eine weitere Befreiung abgelehnt worden war, nicht angefochten hatte, hat der Antragsgegner den Rücknahmegrund des § 35 Abs. 1 Nr. 2 BRAO zunächst nicht angewendet. Dabei blieb es auch, nachdem der persönlich angerufene Justizminister Schneider den Antragsteller am 3. Januar 1966 durch ausführliches Schreiben davon unterrichtet hatte, daß und weshalb der Bitte um weitere Befreiung nicht entsprochen werden könne. Unter diesen Umständen konnte und durfte der Antragsgegner davon ausgehen, daß der Antragsteller mit seinem im wesentlichen nur immer wiederholten Vorbringen, daß er trotz der ablehnenden Bescheide vom 13. Dezember 1965 und vom 30. Januar 1967 nicht

durch Anrufung des Ehrengerichtshofs der gerichtlichen Nachprüfung unterbreitet hatte, in nicht zu rechtfertigender Weise seine persönlichen Belange gegenüber den Interessen der Rechtspflege in den Vordergrund stellen wolle. Da sich der Antragsteller auch heute noch - und zwar, wie sich aus der insoweit rechtskräftigen Entscheidung des Ehrengerichtshofs ergibt, unberechtigt - weigert, seiner auf § 27 Abs. 2 BRAO beruhenden Pflicht nachzukommen, kann es nicht als ermessensfehlerhaft angesehen werden, daß der Antragsgegner nunmehr den Rücknahmegrund des § 35 Abs. 1 Nr. 2 BRAO gegen den Antragsteller angewendet hat.

Nach alledem muß daher der sofortigen Beschwerde des Antragstellers der Erfolg versagt werden.

Glanzmann	Börtzler	Kirchhof	Correll
Schulten	Petersen	Vogt	