

Nachschlagewerk: ja  
BGHZ: ja  
Zur Veröffentlichung!  
-----

2136 009

BRAO §§ 18 Abs. 1, 24 Abs. 1

Für die Beurteilung, ob eine Regelung "der Rechtspflege dienlich" ist, kommt es darauf an, ob die Bevölkerung des betreffenden Gebiets ohne unzumutbare Erschwernisse ihr Recht suchen und finden kann. Bei dieser Beurteilung ist davon auszugehen, daß die Lokalisierung der Anwälte gemäß § 18 Abs. 1 BRAO in der Regel der Rechtspflege am besten dienlich ist. Es ist eine sorgfältige Güterabwägung dahin vorzunehmen, ob unter den besonderen örtlichen Verhältnissen die für eine Simultanzulassung gemäß § 24 Abs. 1 BRAO etwa sprechenden Vorteile die mit dem Abweichen vom Grundsatz der Lokalisierung zwangsläufig verbundenen Nachteile überwiegen. Nur wenn das festgestellt werden kann, ist die "allgemeine Feststellung" gemäß § 24 Abs. 1 BRAO zu treffen. Bleiben Zweifel offen, so kann die "allgemeine Feststellung" nicht getroffen und eine Simultanzulassung nicht ausgesprochen werden.

BGH, Beschl. v. 16. Januar 1967 - AnwZ (B) 6/66 -  
Ehrengerichtshof  
Frankfurt am Main -

# BUNDESGERICHTSHOF

AnwZ (B) 6/66

## BESCHLUSS

in der Zulassungssache

des Rechtsanwalts Fritz W [REDACTED], O [REDACTED],  
B [REDACTED]straße [REDACTED],

Antragstellers und Beschwerde-  
führers,

- Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Walter [REDACTED],  
O [REDACTED], Große  
M [REDACTED]straße [REDACTED] -

gegen

den Hessischen Minister der Justiz in Wiesbaden,  
vertreten durch den Generalstaatsanwalt bei dem  
Oberlandesgericht in Frankfurt am Main,

Antragsgegner und Beschwerde-  
gegner.

Der Bundesgerichtshof, Senat für Anwaltssachen, hat in der Sitzung vom 16. Januar 1967 unter Mitwirkung des Vizepräsidenten des Bundesgerichtshofs Glanzmann, der Rechtsanwälte Noelle, Dr. Wedesweiler und Dr. Wintzer sowie der Bundesrichter Kirchhof, Dr. Spengler und Dr. Vogt nach mündlicher Verhandlung

beschlossen:

Die sofortige Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluß des Ehrengerichtshofs für Rechtsanwälte bei dem Oberlandesgericht in Frankfurt am Main vom 13. November 1965 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller hat die gerichtlichen Kosten des Rechtsmittels zu tragen und diejenigen außergerichtlichen Kosten zu erstatten, die dem Antragsgegner im zweiten Rechtszuge entstanden sind.

Der Geschäftswert der Beschwerde wird auf 20 000 DM festgesetzt.

### G r ü n d e :

#### I.

Der im Jahre 1909 geborene Antragsteller, der bei dem Amtsgericht in Offenbach (Main) und dem Landgericht in Darmstadt zugelassen ist, beantragte Ende 1964, ihn gemäß § 24 Abs. 1 BRAO zugleich beim Landgericht in Frankfurt am Main zuzulassen. Der Antragsgegner lehnte



das mit Bescheid vom 29. April 1965 ab. Der Antragsteller beantragte gerichtliche Entscheidung. Der Ehrengerichtshof wies den Antrag zurück. Hiergegen richtet sich die sofortige Beschwerde des Antragstellers mit dem Antrag, den Beschluß des Ehrengerichtshofs und den Bescheid des Antragsgegners aufzuheben und die Sache zur neuen Entscheidung an den Antragsgegner zurückzuverweisen. Der Antragsgegner beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen. Der Senat hat den Antragsteller in der Verhandlung mündlich gehört.

## II.

Der Antragsteller hat seinen Antrag darauf gestützt, ~~daß gemäß Bestimmung des Antragsgegners die "benachbarten~~ Orte Frankfurt und Offenbach im Sinne des § 27 Abs. 2 BRAO als "ein Ort" anzusehen sind. Er meint, angesichts der großen räumlichen Nähe und der engen verkehrsmäßigen und wirtschaftlichen Verflechtung beider Städte dürfe sein Gesuch nicht abgelehnt werden. Eine Ablehnung verstoße gegen Art. 12 GG. Der Antragsteller hat sich auch auf den Beschluß des Senats BGHZ 42, 207 berufen.

Der Antragsgegner hat seinen Bescheid wie folgt begründet: Es lasse sich nicht die in § 24 Abs. 1 BRAO als Voraussetzung für eine gleichzeitige Zulassung geforderte allgemeine Feststellung treffen, daß eine solche Zulassung unter den besonderen örtlichen Verhältnissen der Rechtspflege dienlich sei. Es hätten sich keine Schwierigkeiten in der Betreuung der rechtsuchenden Bevölkerung durch Rechtsanwälte daraus ergeben, daß eine gleichzeitige Zulassung der in Offenbach ansässigen und ihre Kanzlei führenden Rechtsanwälte bei den Landgerichten in Darmstadt und Frankfurt bislang nicht erfolgt sei. Es bestehe da-

her auch kein Anlaß, von der bisherigen Praxis abzugehen. Für die rechtsuchende Bevölkerung in Frankfurt stünden dort zahlreiche Anwälte zur Verfügung, die die Interessen ihrer Mandanten beim dortigen Landgericht wahrnehmen könnten. Die Tatsache, daß Frankfurt und Offenbach zu "benachbarten Orten" erklärt worden seien, sei nur im Rahmen des § 27 Abs. 2 BRAO von Bedeutung, nicht aber für die Frage, ob die Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 BRAO gegeben seien.

### III.

Die Beschwerde des Antragstellers ist zulässig (§§ 21, 42 Abs. 1 Nr. 4 BRAO; vgl. BGHZ 42, 207, sowie den Beschluß des Senats AnwZ (B) 5/66 vom 18. Juli 1966).

Sie ist aber nicht begründet.

1. Irrig ist allerdings die Ansicht des Ehrengerichtshofs, er dürfe den Bescheid des Antragsgegners gemäß § 39 Abs. 3 BRAO nur darauf nachprüfen, ob der Antragsgegner die gesetzlichen Grenzen seines Ermessens überschritten oder von seinem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht habe.

Bei der allgemeinen Feststellung der Landesjustizverwaltung gemäß § 24 Abs. 1 BRAO handelt es sich nämlich nicht um eine Ermessensentscheidung, sondern um die Anwendung eines "unbestimmten Rechtsbegriffs", die vom Ehrengerichtshof und vom Anwaltssenat des Bundesgerichtshofs selbständig nachzuprüfen ist. Das hat der Senat bereits in seinem - zur Veröffentlichung in der Entscheidungssammlung (BGHZ) vorgesehenen - Beschluß AnwZ (B) 7/66 vom 21. November 1966 ausgesprochen und näher begründet. Dort ist ausgeführt:

"§ 24 Abs. 1 BRAO bestimmt, daß ein bei einem Landgericht zugelassener Rechtsanwalt auf seinen Antrag zugleich bei einem ... benachbarten Landgericht zuzulassen ist, wenn die Landesjustizverwaltung ... allgemein festgestellt hat, daß die gleichzeitige Zulassung unter den besonderen örtlichen Verhältnissen der Rechtspflege dienlich ist.

Damit wird die 'allgemeine Feststellung' nicht ins Ermessen der Landesjustizverwaltung gestellt. Das wäre dann der Fall, wenn das Gesetz der Behörde die Wahl zwischen mehreren Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt hätte, die alle rechtmäßig wären. Das ist hier nicht der Fall. Vielmehr knüpft die Vorschrift an den 'unbestimmten Rechtsbegriff' an; ob die Simultanzulassung 'unter den besonderen örtlichen Verhältnissen der Rechtspflege dienlich ist'. Damit ist ein ganz bestimmtes Verhalten der Behörde gefordert, das allein rechtmäßig ist.

In vergleichbaren Fällen hat die Rechtsprechung ebenfalls unbestimmte Rechtsbegriffe angenommen, so der Bundesgerichtshof u.a. hinsichtlich der Hundertsätze der Minderung der Erwerbsfähigkeit in § 31 BEG 1956 (IV ZR 200/58 vom 25. März 1959, LM Nr. 9 aaO), ferner bei dem Merkmal 'besondere Härte' in der Berliner AV. über die Angelegenheiten der Notare vom 7. April 1961 (NotZ 2/63 vom 2. Dezember 1963, DNotZ 1964, 245, 251), sowie bei dem Begriff des 'Wohles der Allgemeinheit' in Art. 14 Abs. 3 GG (III ZR 11/63 vom 16. März 1964, WM 1964, 698). Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seien hervorgehoben die Entscheidungen zu den Merkmalen der 'herkömmlichen Dienstleistungspflicht' (Art. 12 Abs. 2 GG); der 'erforderlichen Sachkunde' (§ 4 des niedersächsischen Gewerbezulassungsgesetzes vom 29. Dezember 1948); des 'wichtigen Grundes' (§ 3 des Gesetzes über die Änderung von Familiennamen und Vornamen vom 5. Januar 1938); der 'sozialen Gründe' (Art. 5 Abs. 1 des Unterzeichnungsprotokolls zum deutsch-schweizerischen Vermögensabkommen vom 28. August 1952). Auf die Urteile BVerwGE 2, 313; 2, 324; 15, 207; 15, 251 wird verwiesen.

Es liegt freilich in der Natur der Dinge, daß bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Einzelfall ein gewisser Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörde bestehen kann, den die gerichtliche Nachprüfung zu achten hat. Der Umfang dieses Spielraums wird von der Art des Rechtsgebiets und der Sachnähe der Verwaltung abhängen (BGH WM 1964, 698, 700; BVerwGE 15, 251, 254). In den Fällen des § 24

BRAO ist eine weitgehende gerichtliche Nachprüfung ohne weiteres möglich und deshalb auch geboten.

An der abweichenden Auffassung, welche der Senat früher beiläufig in seinem Beschluß BGHZ 42, 207, 210 zum Ausdruck gebracht hat, hält er nach erneuter Prüfung nicht fest. Diese seine neue Rechtsauffassung liegt auch schon seinem Beschluß vom 18. Juli 1966 - AnwZ (B) 5/66 - zu Grunde, wie der Gesamtzusammenhang der dortigen Gründe ergibt."

Diese Ausführungen entsprechen auch der jetzigen Rechtsauffassung des Senats.

2. Der Rechtsfehler des Ehrengerichtshofs ist aber im Ergebnis unschädlich.

Auch der Anwaltssenat des Bundesgerichtshofs hat nämlich nicht die Überzeugung gewinnen können, daß eine Simultanzulassung aller Offenbacher Anwälte zugleich bei dem Landgericht in Frankfurt am Main unter den besonderen örtlichen Verhältnissen Offenbachs der Rechtspflege dienlich wäre.

a) Für die Beurteilung, ob eine Regelung "der Rechtspflege dienlich" ist, kommt es entscheidend darauf an, ob die Bevölkerung des betreffenden Gebiets ohne unzumutbare Erschwernisse ihr Recht suchen und finden kann. Dagegen kann es für diese Beurteilung keine Rolle spielen, ob die Regelung für die betreffenden Anwälte wirtschaftliche Vorteile bringt (vgl. BGHZ 42, 207, 209).

Bei der Beurteilung ist auszugehen von der vom Gesetzgeber bewußt getroffenen Entscheidung (§ 18 Abs. 1 BRAO), daß die Lokalisierung der Anwälte bei einem einzigen Landgericht in aller Regel der Rechtspflege am besten dienlich

ist, und daß davon nur ausnahmsweise zu Gunsten einer Simultanzulassung gemäß § 24 Abs. 1 BRAO abzuweichen ist. Bei der Beurteilung (allgemeine Feststellung) nach § 24 Abs. 1 BRAO muß daher ein strenger Maßstab angelegt werden. Der Grundsatz der Lokalisierung darf nicht ausgehöhlt werden. Simultanzulassungen müssen Ausnahmen bleiben. Sie dürfen bei am Rande von Landgerichtsbezirken liegenden Orten nicht zur Regel werden. Es darf auch nicht dazu kommen, daß in der Umgebung von Großstädten und sonstigen Ballungszentren der Grundsatz der Singularzulassung praktisch durch den der Simultanzulassung ersetzt würde. Darauf aber läuft die Argumentation des Antragstellers hinaus, soweit sie sich nicht gegen den Grundsatz der Lokalisierung überhaupt richtet.

Es genügt demnach nicht, daß sich irgendwelche Vorteile anführen lassen, die durch eine Simultanzulassung für Rechtsuchende des betreffenden örtlichen Bereichs entstehen könnten. Es ist vielmehr eine sorgfältige Güterabwägung dahin vorzunehmen, ob unter den besonderen örtlichen Verhältnissen die für eine Simultanzulassung etwa sprechenden Vorteile die mit dem Abweichen von dem Grundsatz der Lokalisierung zwangsläufig verbundenen wesentlichen Nachteile überwiegen. Nur wenn das festgestellt werden kann, ist die allgemeine Feststellung gemäß § 24 Abs. 1 BRAO zu treffen.

b) Läßt sich nicht feststellen, daß eine Simultanzulassung der Rechtspflege dienlich wäre, sondern bleiben Zweifel offen, so kann die "allgemeine Feststellung" nicht getroffen und eine Simultanzulassung gemäß § 24 Abs. 1 BRAO nicht ausgesprochen werden. Nach dem eindeutigen Wortlaut und Sinn dieser Vorschrift gehen Unklarheiten zu Lasten des Antragstellers, der die Simultanzulassung erstrebt.

Die bloße Möglichkeit, daß die begehrte Simultanzulassung der Rechtspflege dienlich sein könnte, rechtfertigt die "allgemeine Feststellung" nicht.

3. Geht man von diesen Rechtsgrundsätzen aus, so ist der Schluß gerechtfertigt, daß sich im vorliegenden Fall nicht allgemein feststellen läßt, die gleichzeitige Zulassung sämtlicher Offenbacher Rechtsanwälte beim Landgericht in Frankfurt am Main wäre der Rechtspflege dienlich.

a) Es kann keine Rede davon sein, daß die Bevölkerung Offenbachs nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten mit beim Landgericht in Frankfurt zugelassenen Rechtsanwälten in Verbindung treten könnte. Das verkennt auch der Antragsteller nicht. Die Verkehrsverbindungen zwischen Frankfurt und Offenbach sind unstreitig zahlreich und schnell.

b) Der Antragsteller meint, es sei für einen Offenbacher noch bequemer und angenehmer, wenn er gleich in Offenbach einen Anwalt aufsuchen könne, als wenn er erst nach Frankfurt fahren müsse. Darauf kann es nach dem oben Gesagten nicht ankommen.

c) Unerheblich ist weiter, daß ein Rechtsuchender nicht seine sämtlichen Prozesse, gleichviel bei welchem Landgericht sie anhängig sind, durch ein und denselben Rechtsanwalt seines Vertrauens führen lassen kann. Das ist die notwendige Folge des Grundsatzes der Lokalisierung. Mit diesem Argument wendet sich der Antragsteller gegen diesen Grundsatz überhaupt. Damit kann er nicht gehört werden.

d) Der Antragsteller weist darauf hin, daß zahlreiche Offenbacher Firmen, insbesondere, soweit sie Zweigniederlassungen von Frankfurter Firmen sind, in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen als Gerichtsstand "Frankfurt am Main" vereinbart haben. Dadurch sind diese Firmen gehindert, ihn als Anwalt mit der Wahrnehmung ihrer Prozesse beim Landgericht in Frankfurt zu betrauen; das sei, so meint der Antragsteller, für sie nicht zumutbar.

Dabei verkennt er, daß diese Firmen sich durch die aus ihrem eigenen Entschluß in ihre Geschäftsbedingungen aufgenommene Gerichtsstandsklausel selbst in diese Lage gebracht haben. Es kann daher keine Rede davon sein, daß dieser von ihnen selbst geschaffene Zustand für sie unzumutbar wäre.

e) Der Antragsteller beruft sich auf den Beschluß des Senats BGHZ 42, 207, jedoch zu Unrecht. Er hat diesen Beschluß mißverstanden. Dort ist nicht ausgesprochen, daß die Anwälte mit Kanzlei in Lehrte außer beim Landgericht in Hildesheim auch beim Landgericht in Hannover zugelassen werden müßten. Vielmehr ist lediglich ausgesprochen, daß die Landesjustizverwaltung bei ihrer Prüfung, ob eine allgemeine Feststellung nach § 24 Abs. 1 BRAO zu treffen sei, auf die "besonderen örtlichen Verhältnisse" in Lehrte abzustellen habe, und nicht, wie das geschehen war, auf die örtlichen Verhältnisse im gesamten Landgerichtsbezirk Hildesheim. Auch auf der Grundlage der in dem genannten Beschluß vertretenen Rechtsansicht konnte in jener Sache also sehr wohl die Entscheidung gerechtfertigt sein, die Voraussetzungen für eine allgemeine Feststellung gemäß § 24 Abs. 1 BRAO seien nicht gegeben.

f) Die vom Antragsgegner gemäß § 27 Abs. 2 Satz 3 BRAO getroffene Bestimmung besagt nichts für die in § 24 Abs. 1 BRAO vorgesehene allgemeine Feststellung. Es handelt sich um verschiedene Dinge, bei denen die Entscheidung in der einen Frage nicht vorgreiflich für die in der anderen ist. Die Bestimmung des Antragsgegners gemäß § 27 Abs. 2 BRAO hat lediglich zur Folge, daß beim Amtsgericht und Landgericht in Frankfurt zugelassene Rechtsanwälte ihre Kanzlei in Offenbach haben können, was von 1959 bis 1962 auch beim Antragsteller der Fall war, und daß beim Amtsgericht in Offenbach und zugleich beim Landgericht in Darmstadt zugelassene Anwälte ihre Kanzlei in Frankfurt einrichten können. Damit ist aber nicht gesagt, daß es der Rechtspflege dienlich wäre, beim Amtsgericht in Offenbach und Landgericht in Darmstadt zugelassene Anwälte zugleich beim Landgericht in Frankfurt zuzulassen.

Gerade die enge verkehrstechnische Verbindung beider Städte und die Tatsache, daß eine Reihe von in Frankfurt zugelassenen Anwälten ihre Kanzlei in Offenbach haben und umgekehrt, rechtfertigen die Verneinung der Voraussetzungen für eine allgemeine Feststellung im Sinne des § 24 Abs. 1 BRAO, daß die gleichzeitige Zulassung der Offenbacher Anwälte beim Landgericht in Frankfurt der Rechtspflege dienlich wäre. Denn die genannten Umstände gewährleisteten es, daß jeder Rechtsuchende in Offenbach un-  
schwer und ohne großen Zeitverlust einen beim Landgericht Frankfurt zugelassenen Rechtsanwalt mit der Wahrnehmung seiner Interessen betrauen und informieren kann. Umgekehrt würde die Simultanzulassung bei beiden Landgerichten die Durchführung gerichtlicher Handlungen erschweren.

g) Es ist nicht zu verkennen, daß die gleichzeitige Zulassung bei den Landgerichten in Frankfurt und Darmstadt dem Antragsteller wirtschaftliche Vorteile gegenüber dem jetzigen Zustand bringen würde. Solche Vorteile dürfen aber für die Entscheidung des Antragsgegners gemäß § 24 Abs. 1 BRAO keine Rolle spielen, wie bereits oben ausgeführt ist. Der Antragsteller hat im Jahre 1962 seine Zulassung beim Landgericht und Amtsgericht in Frankfurt freiwillig aufgegeben und statt dessen seine Zulassung beim Amtsgericht in Offenbach und dem Landgericht in Darmstadt erwirkt. Er hat das getan, weil er nur auf diese Weise glaubte erreichen zu können, als Notar mit dem Amtssitz in Offenbach zugelassen zu werden. Dann muß er aber auch die wirtschaftlichen Folgen des von ihm selbst aus freiem Entschluß veranlaßten Wechsels seiner anwaltlichen Zulassung tragen.

h) Ein Verstoß gegen Art. 12 GG liegt nicht vor. Nach Abs. 1 Satz 2 dieser Vorschrift kann die Berufsausübung durch Gesetz geregelt werden. Der in § 18 BRAO ausgesprochene Grundsatz der Singularzulassung liegt im Rahmen einer solchen vom Grundgesetz erlaubten sinnvollen Regelung.

i) Unerheblich ist, daß, worauf der Antragsteller hinweist, etwa 130 Firmen in Offenbach ihre Betriebsstätten, in Frankfurt aber ihren Sitz haben, daß Offenbach teilweise von Frankfurter Territorium "umschlungen" ist, daß die Bewohner der Frankfurter Stadtteile Fechenheim und Oberrad näher am Amtsgericht Offenbach wohnen als am Amtsgericht Frankfurt, daß der Rhein-Main-Flughafen auf Gebiet liegt, das zum Amtsgericht Offenbach gehört, daß Neu-Isenburg näher an Frankfurt liegt als an Offenbach, daß die Dienststelle des Deutschen Wetterdienstes Frankfurt

sich auf Offenbacher Gemarkung befindet, daß die Wegstrecke von Offenbach Stadtmitte zum Landgericht Darmstadt 27 km, die zum Landgericht Frankfurt nur 5 km beträgt. Auf all das kommt es zur Frage der Simultanzulassung der Offenbacher Anwälte beim Landgericht in Frankfurt nicht an, wie sich aus dem oben Gesagten ergibt.

k) Der Antragsteller behauptet, auch im Falle seiner Simultanzulassung beim Landgericht in Frankfurt in der Lage zu sein, die Termine bei beiden Landgerichten wahrzunehmen. Ob das zutrifft, kann auf sich beruhen. Selbst wenn es zu bejahen wäre, würde das noch nicht bedeuten, daß die Simultanzulassung aller Offenbacher Anwälte beim Landgericht in Frankfurt unter den besonderen örtlichen Verhältnissen Offenbachs der Rechtspflege dienlich wäre. Es würde also die nach § 24 Abs. 1 BRAO erforderliche allgemeine Feststellung auch dann nicht gerechtfertigt sein.

#### IV.

Nach alledem ist die sofortige Beschwerde des Antragstellers zurückzuweisen.

Der vom Ehrengerichtshof festgesetzte Geschäftswert von 20 000 DM ist nicht überhöht. Er entspricht den Grundsätzen, die auch der Anwaltssenat des Bundesgerichtshofs anwendet (vgl. BGHZ 39, 110, 115 f). Besonderheiten, die eine abweichende Festsetzung rechtfertigen könnten, sind

im vorliegenden Fall nicht ersichtlich. Deswegen ist auch der Geschäftswert für die Beschwerdeinstanz auf 20 000 DM festzusetzen.

|           |          |                 |          |
|-----------|----------|-----------------|----------|
| Glanzmann | Noelle   | Dr. Wedesweiler | Dr. Wint |
| Kirchhof  | Spengler | Dr. Vogt        |          |