URTEIL DES GERICHTSHOFES
10. Mai 1995 *

In der Rechtssache C-384/93

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom College van Beroep voor het Bedrijfsleven in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

Alpine Investments BV

gegen

Minister van Financiën

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 59 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn und C. Gulmann, der Richter G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward (Berichterstatter) und J.-P. Puissochet,

Generalanwalt: F. G. Jacobs
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— der Alpine Investments BV, vertreten durch die Rechtsanwälte G. van der Wal und W. B. J. van Overbeek, zugelassen beim Hoge Raad der Nederlanden,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater A. Bos, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten,

— der griechischen Regierung, vertreten durch V. Kontolaimos, beigeordneter Rechtsberater im Juristischen Dienst des Staates, und V. Pelekou, Rechtsberaterin der Eingangsstufe in diesem Dienst, als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch J. D. Colahan, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigten, und Barrister P. Duffy,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch B. Smulders und P. van Nuffel, beide Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Alpine Investments BV, der niederländischen Regierung, vertreten durch Rechtsberater J. S. van den Oosterkamp, Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der belgischen Regierung, vertreten durch J. Devadder, Directeur d'administration im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, als Bevollmächtigten, der griechischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Barrister C. Vajda, und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in der Sitzung vom 29. November 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 26. Januar 1995,

folgendes

Urteil

1 Das College van Beroep voor het Bedrijfsleven (im folgenden: College van Beroep) hat mit Beschluß vom 28. April 1993, beim Gerichtshof eingegangen am 6. August 1993, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag mehrere Fragen nach der Auslegung des Artikels 59 EWG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit, in dem sich die Alpine Investments BV gegen das vom niederländischen Ministerium der Finanzen ihr gegenüber ausgesprochene Verbot des sogenannten „cold calling" wendet, d. h. der Praxis, mit Privatleuten ohne deren vorherige schriftliche Zustimmung telefonisch Kontakt aufzunehmen, um ihnen verschiedene Finanzdienstleistungen anzubieten.

3 Die Alpine Investments BV, die Klägerin des Ausgangsverfahrens, ist eine in den Niederlanden ansässige Gesellschaft niederländischen Rechts, die auf Warenterminverträge spezialisiert ist.

4 Die Parteien eines Warenterminvertrags verpflichten sich, eine bestimmte Menge von Waren einer bestimmten Qualität zu einem Preis und zu einem Zeitpunkt, die bei Vertragsabschluß festgelegt werden, zu kaufen oder zu verkaufen. Sie haben jedoch nicht die Absicht, Waren tatsächlich abzunehmen oder zu liefern, sondern schließen die Verträge allein in der Hoffnung, von Preisschwankungen zwischen dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und dem für die Lieferung vorgesehenen Monat zu profitieren, was dadurch ermöglicht wird, daß vor dem Beginn des Monats der Lieferung auf dem Terminmarkt das Umkehrgeschäft zur ersten Transaktion vorgenommen wird.

5 Die Alpine Investments BV bietet drei Arten von Dienstleistungen auf dem Gebiet der Warenterminverträge an: die Wertpapierverwaltung, die Anlageberatung und die Weitergabe von Kundenaufträgen an Kommissionäre, die auf Warenterminmärkten innerhalb wie außerhalb der Gemeinschaft tätig sind. Nach ihren Angaben hat sie nicht nur in den Niederlanden Kunden, sondern auch in Belgien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Sie habe aber außerhalb der Niederlande keine Niederlassung.

6 In dem im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt unterlagen Finanzdienstleistungen in den Niederlanden der Wet effectenhandel (Gesetz über den Wertpapierhandel) vom 30. Oktober 1985 (im folgenden: WEH). Nach Artikel 6 Absatz 1 dieses Gesetzes war es jedermann verboten, ohne Genehmigung bei Wertpapiertransaktionen als Vermittler tätig zu werden. Artikel 8 Absatz 1 gestattete dem Minister der Finanzen, in Sonderfällen eine Befreiung von diesem Verbot zu erteilen. Jedoch konnte nach Artikel 8 Absatz 2 die Befreiung „eingeschränkt und mit Auflagen verbunden werden, um unerwünschten Entwicklungen im Wertpapierhandel entgegenzuwirken".

7 Am 6. September 1991 erteilte der Minister der Finanzen, der Beklagte des Ausgangsverfahrens, der Alpine Investments BV eine Befreiung, nach der es dieser gestattet war, Aufträge an einen bestimmten Kommissionär, die Merill Lynch Inc., weiterzugeben. In der Befreiung war ausgeführt, daß die Alpine Investments BV alle Auflagen einhalten müsse, die möglicherweise vom Minister der Finanzen in naher Zukunft bezüglich ihrer Kontakte mit potentiellen Kunden erlassen würden.

8 Am 1. Oktober 1991 beschloß der Minister der Finanzen, es den Finanzvermittlern, die Kapitalanlagen im außerbörslichen Warenterminhandel vorschlagen, generell zu untersagen, mit potentiellen Kunden im Wege des „cold calling" Kontakt aufzunehmen.

9 Nach Angaben der niederländischen Regierung wurde diese Entscheidung getroffen, nachdem der Minister der Finanzen 1991 verschiedene Beschwerden von Kapitalanlegern erhalten habe, die mit dieser Anlageform schlechte Erfahrungen gemacht hätten. Da diese Beschwerden zum Teil von in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Anlegern ausgegangen seien, habe der Minister in dem Bestreben, den Ruf des niederländischen Finanzsektors zu schützen, das Verbot auf Dienstleistungen ausgedehnt, die von den Niederlanden aus in anderen Ländern angeboten würden.

10 Unter diesen Umständen verbot der Minister der Finanzen am 12. November 1991 der Alpine Investments BV, mit potentiellen Kunden telefonisch oder persönlich in Verbindung zu treten, außer wenn diese ihr zuvor ausdrücklich schriftlich mitgeteilt hatten, daß sie ihr eine solche Kontaktaufnahme gestatteten.

11 Die Alpine Investments BV legte gegen die Entscheidung des Ministers, mit der ihr das „cold calling" untersagt wurde, Beschwerde ein. Nachdem ihre Befreiung durch eine andere Befreiung vom 14. Januar 1992 ersetzt worden war, durch die ihr die Weitergabe von Aufträgen an einen anderen Kommissionär, die Rodham & Renshaw Inc., gestattet wurde und die ebenfalls mit dem Verbot des „cold calling" verbunden war, reichte sie am 13. Februar 1992 eine neue Beschwerde ein.

12 Mit Entscheidung vom 29. April 1992 wies der Minister der Finanzen die Beschwerde der Alpine Investments BV zurück. Am 26. Mai 1992 erhob diese Klage beim College van Beroep.

13 Da die Alpine Investments BV u. a. geltend gemacht hatte, daß das Verbot des „cold calling" mit Artikel 59 EWG-Vertrag unvereinbar sei, soweit es potentielle Kunden betreffe, die in anderen Mitgliedstaaten als den Niederlanden ansässig

seien, hat das College van Beroep dem Gerichtshof mehrere Fragen nach der Auslegung dieser Vorschrift vorgelegt:

1) Ist Artikel 59 EWG-Vertrag dahin auszulegen, daß er auch auf Dienstleistungen anzuwenden ist, die der Leistungserbringer von dem Mitgliedstaat aus, in dem er ansässig ist, (potentiellen) Auftraggebern, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, telefonisch anbietet und anschließend auch von dem erstgenannten Mitgliedstaat aus erbringt?

2) Bezieht sich Artikel 59 EWG-Vertrag auch auf Vorschriften und/oder Beschränkungen, die in dem Mitgliedstaat, in dem der Leistungserbringer ansässig ist, die rechtmäßige Ausübung des betreffenden Berufes oder Gewerbes regeln, jedoch für die Ausübung dieses Berufes oder Gewerbes in dem Mitgliedstaat, in dem (potentielle) Empfänger der fraglichen Leistung ansässig sind, nicht oder jedenfalls nicht in gleicher Weise und in gleichem Maße gelten und die deshalb für den Leistungserbringer beim Anbieten seiner Leistungen gegenüber (potentiellen) Auftraggebern, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, zu Behinderungen führen können, die für in diesem anderen Mitgliedstaat ansässige Erbringer gleichartiger Leistungen nicht gelten?

Falls die Frage 2 zu bejahen ist:

3) a) Können die einer Vorschrift zur Bekämpfung unerwünschter Entwicklungen im Wertpapierhandel zugrunde liegenden Belange des Verbraucherschutzes und des Schutzes des niederländischen Finanzdienstleistungssektors als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden, die eine Behinderung im Sinne der vorstehenden Frage rechtfertigen?

b) Ist eine Befreiungsvorschrift, die das sogenannte „cold calling" verbietet, als zum Schutze der genannten Belange objektiv erforderlich und als dem verfolgten Ziel angemessen anzusehen?

14 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß die Richtlinie 93/22/EWG des Rates vom 10. Mai 1993 über Wertpapierdienstleistungen (ABl. L 141, S. 27), selbst wenn sie auf Transaktionen auf den Warenterminmärkten anwendbar sein sollte, erst nach dem im Ausgangsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt erlassen wurde. Auch gilt die Richtlinie 85/577/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985 betreffend den Verbraucherschutz im Falle von außerhalb von Geschäftsräumen geschlossenen Verträgen (ABl. L 372, S. 31) weder für telefonisch geschlossene Verträge noch für Verträge über Wertpapiere (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe e).

15 Die dem Gerichtshof vorgelegten Fragen sind demnach allein im Hinblick auf die Vorschriften des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr zu untersuchen. Insoweit steht fest, daß die von der Alpine Investments BV erbrachten Leistungen tatsächlich Dienstleistungen im Sinne des Artikels 60 EWG-Vertrag sind, da sie gegen Entgelt durchgeführt werden.

16 Mit seiner ersten und seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im wesentlichen wissen, ob das Verbot des „cold calling" in den Anwendungsbereich des Artikels 59 EWG-Vertrag fällt. Falls dies bejaht wird, möchte es mit seiner dritten Frage wissen, ob dieses Verbot gleichwohl gerechtfertigt sein kann.

Zur ersten Frage

17 Die erste Frage des vorlegenden Gerichts umfaßt zwei Teile.

18 Zunächst geht es um die Frage, ob der Umstand, daß es sich bei den fraglichen Dienstleistungen um bloße Angebote handelt und es für sie noch keinen bestimmten Empfänger gibt, der Anwendung des Artikels 59 EWG-Vertrag entgegensteht.

19 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der freie Dienstleistungsverkehr illusorisch würde, wenn nationale Regelungen das Anbieten von Dienstleistungen nach Belieben behindern könnten. Die Anwendbarkeit der Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr kann demnach nicht von der vorherigen Existenz eines bestimmten Empfängers abhängig gemacht werden.

20 Zweitens geht es um die Frage, ob Artikel 59 Dienstleistungen erfaßt, die ein Leistungserbringer in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Personen telefonisch anbietet und die er ohne Ortswechsel von dem Mitgliedstaat aus erbringt, in dem er ansässig ist.

21 Im vorliegenden Fall werden die Dienstleistungsangebote von einem in einem Mitgliedstaat ansässigen Leistungserbringer an einen Empfänger gerichtet, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist. Es ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Artikels 59, daß es sich aus diesem Grund um eine Dienstleistung im Sinne dieser Vorschrift handelt.

22 Folglich ist auf die erste Frage zu antworten, daß Artikel 59 EWG-Vertrag dahin auszulegen ist, daß er Dienstleistungen erfaßt, die ein Leistungserbringer potentiellen Leistungsempfängern, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, telefonisch anbietet und die er ohne Ortswechsel von dem Mitgliedstaat aus erbringt, in dem er ansässig ist.

Zur zweiten Frage

23 Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats, wonach in diesem ansässige Dienstleistungserbringer in anderen Mitgliedstaaten ansässigen potentiellen Kunden nicht unaufgefordert telefonisch ihre Dienstleistungen anbieten dürfen, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne des Artikels 59 EWG-Vertrag darstellt.

24 Vorab ist darauf hinzuweisen, daß das fragliche Verbot auf das Angebot grenzüberschreitender Dienstleistungen Anwendung findet.

25 Zur Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts sind nacheinander drei Punkte zu prüfen.

26 Erstens fragt es sich, ob das Verbot, mit potentiellen Kunden in einem anderen Mitgliedstaat ohne deren vorherige Zustimmung telefonisch Kontakt aufzunehmen, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs darstellen kann. In diesem Zusammenhang macht das vorlegende Gericht den Gerichtshof darauf aufmerksam, daß die Leistungserbringer, die in den Mitgliedstaaten ansässig sind, in denen potentielle Leistungsempfänger ihren Wohnsitz haben, nicht zwangsläufig oder jedenfalls nicht in gleicher Weise dem gleichen Verbot unterliegen.

27 Es ist festzustellen, daß ein Verbot der im Ausgangsverfahren streitigen Art nicht allein deshalb eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne des Artikels 59 darstellt, weil andere Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet ansässige Erbringer gleichartiger Dienstleistungen weniger strengen Vorschriften unterwerfen (in diesem Sinn Urteil vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache C-379/92, Peralta, Slg. 1994, I-3453, Randnr. 48).

28 Ein solches Verbot nimmt den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern jedoch ein schnelles und direktes Mittel der Werbung und der Kontaktaufnahme mit potentiellen Kunden in anderen Mitgliedstaaten. Es kann deshalb eine Beschränkung des grenzüberschreitenden freien Dienstleistungsverkehrs darstellen.

29 Zweitens ist zu prüfen, ob sich an dieser Schlußfolgerung deshalb etwas ändern kann, weil das in Rede stehende Verbot von dem Mitgliedstaat ausgeht, in dem der Leistungserbringer ansässig ist, und nicht von dem Mitgliedstaat, in dem der potentielle Leistungsempfänger ansässig ist.

30 Artikel 59 Absatz 1 EWG-Vertrag verbietet Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Gemeinschaft allgemein. Folglich betrifft diese Vorschrift nicht nur vom Staat des Leistungsempfängers, sondern auch vom Staat des Leistungserbringers auferlegte Beschränkungen. Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, kann sich ein Unternehmen gegenüber dem Staat, in dem es seinen Sitz hat, auf den freien Dienstleistungsverkehr berufen, sofern die Leistungen an Leistungsempfänger erbracht werden, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind (Urteil vom 17. Mai 1994 in der Rechtssache C-18/93, Corsica Ferries, Slg. 1994, I-1783, Randnr. 30, Urteil Peralta, a. a. O., Randnr. 40, und Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-381/93, Kommission/Frankreich, Slg. 1994, I-5145, Randnr. 14).

31 Daraus folgt, daß das Verbot des „cold calling" nicht allein deshalb dem Anwendungsbereich des Artikels 59 EWG-Vertrag entzogen ist, weil es von dem Staat erlassen worden ist, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist.

32 Schließlich sind einige Argumente zu prüfen, die von den Regierungen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs vorgetragen worden sind.

33 Diese machen geltend, das fragliche Verbot sei dem Anwendungsbereich des Artikels 59 EWG-Vertrag entzogen, weil es allgemein anwendbar und nicht diskriminierend sei und weil es nicht bezwecke oder bewirke, dem nationalen Markt einen

Vorteil gegenüber den Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten zu verschaffen. Da es nur die Art und Weise betreffe, in der die Dienstleistungen angeboten würden, entspreche es vielmehr den nichtdiskriminierenden Maßnahmen, die Verkaufsmodalitäten regelten und die nach der Rechtsprechung Keck und Mithouard (Urteil vom 24. November 1993 in den Rechtssachen C-267/91 und C-268/91, Slg. 1993, I-6097, Randnr. 16) nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 30 EWG-Vertrag fielen.

34 Diesen Argumenten ist nicht zu folgen.

35 Zwar trifft es zu, daß ein Verbot, wie es dem Ausgangsverfahren zugrunde liegt, allgemeinen und nichtdiskriminierenden Charakter hat und daß es weder bezweckt noch bewirkt, dem nationalen Markt einen Vorteil gegenüber den Dienstleistungserbringern aus anderen Mitgliedstaaten zu verschaffen; doch ändert dies nichts daran, daß es, wie oben (Randnr. 28) ausgeführt, eine Beschränkung des grenzüberschreitenden freien Dienstleistungsverkehrs darstellen kann.

36 Ein solches Verbot entspricht nicht den Regelungen der Verkaufsmodalitäten, die nach der Rechtsprechung Keck und Mithouard dem Anwendungsbereich des Artikels 30 EWG-Vertrag entzogen sind.

37 Nach dieser Rechtsprechung ist die Anwendung nationaler Bestimmungen, die im Gebiet des Einfuhrmitgliedstaats bestimmte Verkaufsmodalitäten beschränken oder verbieten, auf Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten nicht geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu behindern, sofern diese Bestimmungen erstens für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und sofern sie zweitens den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise berühren. Der Grund hierfür liegt darin, daß die Anwendung derartiger Regelungen nicht geeignet ist, den Marktzugang für diese Erzeugnisse im

Einfuhrmitgliedstaat zu versperren oder stärker zu behindern, als sie dies für inländische Erzeugnisse tut.

38 Ein Verbot wie das hier streitige geht aber von dem Mitgliedstaat aus, in dem der Leistungserbringer ansässig ist, und betrifft nicht nur die Angebote, die er Leistungsempfängern gemacht hat, die im Gebiet dieses Staates ansässig sind oder sich dorthin begeben, um Dienstleistungen entgegenzunehmen, sondern auch die Angebote an Leistungsempfänger in einem anderen Mitgliedstaat. Aus diesem Grund beeinflußt es unmittelbar den Zugang zum Dienstleistungsmarkt in den anderen Mitgliedstaaten. Es ist daher geeignet, den innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehr zu behindern.

39 Somit ist auf die zweite Frage zu antworten, daß eine Regelung eines Mitgliedstaats, wonach in diesem ansässige Dienstleistungserbringer in anderen Mitgliedstaaten ansässigen potentiellen Kunden nicht unaufgefordert telefonisch ihre Dienstleistungen anbieten dürfen, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne des Artikels 59 EWG-Vertrag darstellt.

Zur dritten Frage

40 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob zwingende Gründe des Allgemeininteresses das Verbot des „cold calling" rechtfertigen und ob dieses Verbot als objektiv erforderlich und dem verfolgten Ziel angemessen anzusehen ist.

41 Die niederländische Regierung trägt vor, daß das Verbot des „cold calling" im außerbörslichen Warenterminhandel zum einen den Ruf der niederländischen Finanzmärkte und zum anderen die Kapitalanleger schützen solle.

42 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Finanzmärkte eine bedeutende Rolle bei der Kapitalbeschaffung für die Wirtschaftsteilnehmer spielen und daß ihr ordnungsgemäßes Funktionieren angesichts der spekulativen Natur und der Komplexität der Warenterminverträge weitgehend von dem Vertrauen abhängt, das sie bei den Kapitalanlegern genießen. Dieses Vertrauen hängt insbesondere davon ab, daß Berufsregelungen bestehen, die die Sachkunde und Zuverlässigkeit der Finanzvermittler, auf die die Kapitalanleger in besonderem Maß angewiesen sind, gewährleisten sollen.

43 Sodann trifft es zwar zu, daß der Schutz der Verbraucher im Gebiet der anderen Mitgliedstaaten an sich nicht den niederländischen Behörden obliegt; doch ändert dies nichts daran, daß sich Art und Umfang des Verbraucherschutzes unmittelbar auf den guten Ruf der niederländischen Finanzdienstleistungen auswirken.

44 Die Aufrechterhaltung des guten Rufes des nationalen Finanzsektors kann daher einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen, der Beschränkungen des freien Verkehrs von Finanzdienstleistungen rechtfertigt.

45 Hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der in Rede stehenden Beschränkung ist daran zu erinnern, daß die Anforderungen an Dienstleistungserbringer nach ständiger Rechtsprechung geeignet sein müssen, die Verwirklichung des mit ihnen angestrebten Ziels zu gewährleisten, und daß sie nicht über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgehen dürfen (Urteil vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda u. a., Slg. 1991, I-4007, Randnr. 15).

46 Wie die niederländische Regierung zu Recht dargelegt hat, ist die Privatperson, die im allgemeinen durch das „cold calling" überrascht wird, nicht in der Lage, sich über die Risiken, die sich aus der Art der ihr vorgeschlagenen Transaktionen ergeben, zu informieren oder die Qualität und den Preis der Dienstleistungen des

Anrufers mit den Angeboten der Konkurrenten zu vergleichen. Da der Warenterminmarkt äußerst spekulativ und für wenig erfahrene Kapitalanleger schwer durchschaubar ist, war es erforderlich, sie vor den aggressivsten Methoden der Kundenwerbung zu schützen.

47 Die Alpine Investments BV trägt jedoch vor, daß das Verbot des „cold calling" durch die niederländische Regierung nicht erforderlich sei, weil sich der Mitgliedstaat des Leistungserbringers auf die vom Mitgliedstaat des Leistungsempfängers ausgeübte Kontrolle verlassen müsse.

48 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Denn der Mitgliedstaat, von dem aus der Telefonanruf vorgenommen wird, ist am ehesten in der Lage, das „cold calling" zu regeln. Selbst wenn der Staat des Leistungsempfängers das „cold calling" untersagen oder es an bestimmte Voraussetzungen knüpfen will, ist er nicht in der Lage, Telefonanrufe aus einem anderen Mitgliedstaat ohne die Mitwirkung der zuständigen Behörden dieses Staates zu verhindern oder zu kontrollieren.

49 Folglich kann ein Verbot des „cold calling", das von dem Mitgliedstaat erlassen wird, von dem aus der Telefonanruf vorgenommen wird, und das das Vertrauen der Kapitalanleger in die Finanzmärkte dieses Staates schützen soll, nicht als ungeeignet zur Verwirklichung des Ziels der Gewährleistung der Integrität dieser Finanzmärkte angesehen werden.

50 Die Alpine Investments BV wendet ferner ein, daß ein allgemeines Verbot der telefonischen Werbung potentieller Kunden zur Verwirklichung der von den niederländischen Behörden verfolgten Ziele nicht erforderlich sei. Zum wirksamen

Schutz der Verbraucher würde es ausreichen, wenn die Maklergesellschaften die unaufgefordert vorgenommenen Telefonanrufe aufzeichnen müßten. Solche Vorschriften seien im übrigen im Vereinigten Königreich von der Securities and Futures Authority (Behörde zur Kontrolle der Wertpapier- und Termingeschäfte) erlassen worden.

51 Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden. Wie der Generalanwalt unter Nummer 88 seiner Schlußanträge zu Recht ausgeführt hat, bedeutet der Umstand, daß ein Mitgliedstaat weniger strenge Vorschriften erläßt als ein anderer Mitgliedstaat, nicht, daß dessen Vorschriften unverhältnismäßig und folglich mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar sind.

52 Die Alpine Investments BV macht schließlich geltend, daß das Verbot des „cold calling" wegen seiner allgemeinen Geltung das Verhalten der einzelnen Unternehmen nicht berücksichtige und infolgedessen diejenigen Unternehmen unnötig belaste, deren Verhalten niemals zu Beschwerden von Verbrauchern Anlaß gegeben habe.

53 Auch dieses Vorbringen ist zurückzuweisen. Würde man das „cold calling" nur bestimmten Unternehmen wegen ihres Verhaltens in der Vergangenheit verbieten, so könnte dies zur Erreichung des Ziels, das Vertrauen der Kapitalanleger in den nationalen Wertpapiermarkt im allgemeinen wiederherzustellen und zu erhalten, nicht ausreichen.

54 Jedenfalls hat die in Rede stehende Regelung eine begrenzte Tragweite. Zunächst verbietet sie nur die telefonische oder persönliche Kontaktaufnahme mit potentiellen Kunden ohne deren vorherige schriftliche Zustimmung, so daß die anderen Methoden der Kontaktaufnahme zulässig bleiben. Sodann betrifft diese Maßnahme die Beziehungen zu potentiellen Kunden, nicht aber zu den Personen, die bereits Kunden sind; diese haben weiterhin die Möglichkeit, neuen Kontakten schriftlich zuzustimmen. Schließlich ist das Verbot nicht erbetener Telefonanrufe auf den Markt beschränkt, auf dem Mißbräuche festgestellt worden sind, im vorliegenden Fall auf den Markt für Warenterminverträge.

55 Nach alledem steht fest, daß das Verbot des „cold calling" nicht außer Verhältnis zu dem mit ihm verfolgten Ziel steht.

56 Somit ist auf die dritte Frage zu antworten, daß Artikel 59 EWG-Vertrag einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die es zum Schutz des Vertrauens der Kapitalanleger in die nationalen Finanzmärkte untersagt, in anderen Mitgliedstaaten ansässigen potentiellen Kunden unaufgefordert telefonisch Dienstleistungen im Zusammenhang mit Kapitalanlagen in Warenterminverträgen anzubieten.

Kosten

57 Die Auslagen der belgischen, der niederländischen und der griechischen Regierung, der Regierung des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep mit Beschluß vom 28. April 1993 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1) **Artikel 59 EWG-Vertrag ist dahin auszulegen, daß er Dienstleistungen erfaßt, die ein Leistungserbringer potentiellen Leistungsempfängern, die in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, telefonisch anbietet und die er ohne Ortswechsel von dem Mitgliedstaat aus erbringt, in dem er ansässig ist.**

2) **Eine Regelung eines Mitgliedstaats, wonach in diesem ansässige Dienstleistungserbringer in anderen Mitgliedstaaten ansässigen potentiellen Kunden nicht unaufgefordert telefonisch ihre Dienstleistungen anbieten dürfen, stellt eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne des Artikels 59 EWG-Vertrag dar.**

3) **Artikel 59 EWG-Vertrag steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, die es zum Schutz des Vertrauens der Kapitalanleger in die nationalen Finanzmärkte untersagt, in anderen Mitgliedstaaten ansässigen potentiellen Kunden unaufgefordert telefonisch Dienstleistungen im Zusammenhang mit Kapitalanlagen in Warenterminverträgen anzubieten.**

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn

Gulmann Mancini Moitinho de Almeida

Murray Edward Puissochet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 10. Mai 1995.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias