URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

5. April 2011 *

In der Rechtssache C-119/09

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Conseil d'État (Frankreich) mit Entscheidung vom 4. März 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 1. April 2009, in dem Verfahren

Société fiduciaire nationale d'expertise comptable

gegen

Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel und D. Šváby, des Richters A. Rosas, der Richterin R. Silva de Lapuerta, der Richter U. Lõhmus (Berichterstatter) und M. Safjan sowie der Richterin M. Berger,

* Verfahrenssprache: Französisch.

Generalanwalt: J. Mazák,
Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 23. März 2010,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, vertreten durch F. Molinié, avocat,

— der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues und B. Messmer als Bevollmächtigte,

— der zyprischen Regierung, vertreten durch D. Kallí als Bevollmächtigte,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch C. Wissels, M. de Grave und J. Langer als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch I. Rogalski und C. Vrignon als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 18. Mai 2010

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung des Art. 24 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376, S. 36).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (im Folgenden: Société fiduciaire) und dem Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique wegen Nichtigerklärung des Dekrets Nr. 2007-1387 vom 27. September 2007 zur Schaffung eines Kodex der Standespflichten der Wirtschaftsprüfer (JORF vom 28. September 2007, S. 15847), soweit es Kundenakquise verbietet.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Die Erwägungsgründe 2, 5 und 100 der Richtlinie 2006/123 lauten:

„(2) Ein wettbewerbsfähiger Dienstleistungsmarkt ist für die Förderung des Wirtschaftswachstums und die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Europäischen

Union wesentlich. Gegenwärtig hindert eine große Anzahl von Beschränkungen im Binnenmarkt Dienstleistungserbringer, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU), daran, über ihre nationalen Grenzen hinauszuwachsen und uneingeschränkt Nutzen aus dem Binnenmarkt zu ziehen. Dies schwächt die globale Wettbewerbsfähigkeit der Dienstleistungserbringer aus der Europäischen Union. Ein freier Markt, der die Mitgliedstaaten zwingt, Beschränkungen im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr abzubauen, bei gleichzeitiger größerer Transparenz und besserer Information der Verbraucher, würde für die Verbraucher größere Auswahl und bessere Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen bedeuten.

…

(5) Es ist deshalb erforderlich, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten zu beseitigen und den Dienstleistungsempfängern und -erbringern die Rechtssicherheit zu garantieren, die sie für die wirksame Wahrnehmung dieser beiden Grundfreiheiten des Vertrags benötigen. …

…

(100) Es ist erforderlich, absolute Verbote kommerzieller Kommunikation für reglementierte Berufe zu beseitigen, wobei nicht Verbote gemeint sind, die sich auf den Inhalt der kommerziellen Kommunikation beziehen, sondern solche, die diese allgemein und für ganze Berufsgruppen in einer oder mehreren Formen untersagen, beispielsweise ein Verbot von Werbung in einem bestimmten Medium oder in einer Reihe von Medien. Hinsichtlich des Inhalts und der Art und Weise der kommerziellen Kommunikation ist es erforderlich, die Angehörigen der reglementierten Berufe aufzufordern, im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht gemeinschaftsweite Verhaltenskodizes zu erarbeiten."

4 Gemäß Art. 4 Nr. 12 der Richtlinie 2006/123 bezeichnet für die Zwecke dieser Richtlinie der Ausdruck:

„‚kommerzielle Kommunikation' alle Formen der Kommunikation, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbildes eines Unternehmens, einer Organisation oder einer natürlichen Person dienen, die eine Tätigkeit in Handel, Gewerbe oder Handwerk oder einen reglementierten Beruf ausübt. Folgende Angaben stellen als solche keine Form der kommerziellen Kommunikation dar:

a) Angaben, die direkten Zugang zur Tätigkeit des Unternehmens, der Organisation oder der Person ermöglichen, wie insbesondere ein Domain-Name oder eine E-Mail-Adresse,

b) Angaben in Bezug auf Waren und Dienstleistungen oder das Erscheinungsbild eines Unternehmens, einer Organisation oder einer Person, die unabhängig und insbesondere ohne finanzielle Gegenleistung zusammengestellt werden."

5 Art. 24 („Kommerzielle Kommunikation für reglementierte Berufe") der Richtlinie 2006/123 lautet wie folgt:

„(1) Die Mitgliedstaaten heben sämtliche absoluten Verbote der kommerziellen Kommunikation für reglementierte Berufe auf.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die kommerzielle Kommunikation durch Angehörige reglementierter Berufe die Anforderungen der berufsrechtlichen Regeln erfüllt, die im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht je nach Beruf insbesondere die Unabhängigkeit, die Würde und die Integrität des Berufsstandes sowie die Wahrung

des Berufsgeheimnisses gewährleisten sollen. Berufsrechtliche Regeln über die kommerzielle Kommunikation müssen nicht diskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sein."

6 Gemäß den Art. 44 und 45 der Richtlinie 2006/123 ist diese am 28. Dezember 2006 in Kraft getreten und musste von den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 28. Dezember 2009 umgesetzt werden.

Nationales Recht

7 Die Schaffung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer und die Regelung des Titels und des Berufs des Wirtschaftsprüfers sind Gegenstand der Verordnung Nr. 45-2138 vom 19. September 1945 (JORF vom 21. September 1945, S. 5938). Nach dieser Verordnung besteht die Hauptaufgabe des Wirtschaftsprüfers darin, die Buchhaltung von Unternehmen und Einrichtungen zu führen und zu kontrollieren, mit denen er nicht durch einen Arbeitsvertrag verbunden ist. Er ist befugt, die Ordnungsmäßigkeit und Ehrlichkeit der Gewinn-und-Verlust-Rechnung zu bescheinigen, und kann außerdem die Gründung von Unternehmen und Einrichtungen unter allen buchhalterischen, wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkten begleiten.

8 Bis zum Erlass der Verordnung Nr. 2004-279 vom 25. März 2004 zur Vereinfachung und Anpassung der Voraussetzungen für die Ausübung bestimmter beruflicher Tätigkeiten (JORF vom 27. März 2004, S. 5888) war Angehörigen des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer jede persönliche Werbung verboten. Das Dekret Nr. 97-586 vom 30. Mai 1997 über die Arbeitsweise der berufsständischen Instanzen der Wirtschaftsprüfer (JORF vom 31. Mai 1997, S. 8510), in dem die Voraussetzungen näher geregelt sind, unter denen Wirtschaftsprüfer nunmehr Werbeaktionen durchführen dürfen, sieht in Art. 7 vor, dass diese Voraussetzungen Gegenstand eines Kodex der

beruflichen Pflichten sind, dessen Bestimmungen vom Conseil d'État in Form eines Dekrets erlassen werden.

9 Auf der Grundlage von Art. 23 der Verordnung Nr. 45-2138 und Art. 7 des Dekrets Nr. 97-586 wurde das Dekret Nr. 2007-1387 erlassen.

10 Art. 1 dieses Dekrets sieht vor:

„Die für Wirtschaftsprüfer geltenden Regelungen über die Standespflichten sind im Kodex der Standespflichten, der dem vorliegenden Dekret als Anhang beigefügt ist, festgelegt."

11 Art. 1 des Kodex der Standespflichten der Wirtschaftsprüfer sieht vor:

„Die Bestimmungen des vorliegenden Kodex gelten für Wirtschaftsprüfer unabhängig von der Art der Ausübung des Berufs und gegebenenfalls für Wirtschaftsprüferanwärter sowie für die in den Art. 83b und 83c der Verordnung Nr. 45-2138 vom 19. September 1945 zur Schaffung des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer und zur Regelung des Titels und des Berufs des Wirtschaftsprüfers genannten Angestellten.

Mit Ausnahme der Bestimmungen, die nur natürliche Personen betreffen können, gelten diese Bestimmungen auch für Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie Geschäftsführungs- und Buchhaltungsgesellschaften."

12 Art. 12 dieses Kodex bestimmt:

„I — Den in Art. 1 genannten Personen ist jegliche unaufgeforderte Einleitung von Kontakten zu dem Zweck, Dritten ihre Dienstleistungen anzubieten, untersagt.

Ihre Teilnahme an Kolloquien, Seminaren oder anderen universitären oder wissenschaftlichen Veranstaltungen ist zulässig, soweit sie bei dieser Gelegenheit keine Handlungen vornehmen, die mit Kundenakquise gleichzusetzen sind.

II — Werbeaktionen sind den in Art. 1 genannten Personen gestattet, soweit sie dem Publikum eine nützliche Information vermitteln. Die Mittel, deren sie sich hierbei bedienen, sind mit Zurückhaltung einzusetzen in einer Weise, die die Unabhängigkeit, die Würde und die Ehre des Berufs sowie die Regeln des Berufsgeheimnisses und ein lauteres Verhalten gegenüber Kunden und Berufskollegen nicht beeinträchtigt.

Wenn sie ihre berufliche Tätigkeit, durch welches Mittel auch immer, Dritten vorstellen, dürfen die in Art. 1 genannten Personen keine Ausdrucksformen verwenden, die geeignet sind, die Würde ihrer Tätigkeit oder das Ansehen des Berufs zu schädigen.

Diese Arten der Kommunikation sind, wie alle weiteren, nur unter der Bedingung zulässig, dass sie in ihrem Ausdruck maßvoll und von Zurückhaltung geprägt sind und ihr Inhalt weder Ungenauigkeiten enthält noch geeignet ist, das Publikum irrezuführen, und dass sie keine vergleichenden Elemente enthalten."

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

13 Mit am 28. November 2007 eingereichter Klageschrift ersuchte die Société fiduciaire den Conseil d'État, das Dekret Nr. 2007-1387 für nichtig zu erklären, soweit es Kundenakquise verbiete. Sie ist der Ansicht, dass das in Art. 12-I des Kodex der Standespflichten der Wirtschaftsprüfer vorgesehene allgemeine und absolute Verbot jeglicher Akquisetätigkeit Art. 24 der Richtlinie 2006/123 zuwiderlaufe und die Umsetzung dieser Richtlinie stark gefährde.

14 Das vorlegende Gericht hält ein Vorabentscheidungsersuchen in dem ihm vorliegenden Rechtsstreit für erforderlich, weil das durch das angefochtene Dekret aufgestellte Verbot der Praxis der Kundenakquise, sofern es als Art. 24 der Richtlinie 2006/123 zuwiderlaufend angesehen werde, die Umsetzung dieser Richtlinie ernstlich beeinträchtige.

15 Vor diesem Hintergrund hat der Conseil d'État beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Schreibt die Richtlinie 2006/123 für die von ihr erfassten reglementierten Berufe vor, dass jedes allgemeine Verbot unabhängig von der Art der betroffenen Geschäftspraktik erfasst sein soll, oder belässt sie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, allgemeine Verbote für bestimmte Geschäftspraktiken, wie etwa die Kundenakquise, aufrechtzuerhalten?

Zur Zulässigkeit

16 Das vorlegende Gericht ersucht um Auslegung der Richtlinie 2006/123, deren auf den 28. Dezember 2009 festgesetzte Umsetzungsfrist am Tag des Erlasses des Vorlagebeschlusses, dem 4. März 2009, noch nicht abgelaufen war.

17 Die französische Regierung erhebt zwar nicht ausdrücklich die Einrede der Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens, sie macht jedoch Einwände hinsichtlich der Erheblichkeit der Frage des vorlegenden Gerichts und der Würdigung durch dieses Gericht geltend, nach der die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung, falls sie als der Richtlinie 2006/123 zuwiderlaufend angesehen werde, deren Umsetzung ernstlich beeinträchtige.

18 Zwar dürften nämlich die Mitgliedstaaten, an die die Richtlinie gerichtet sei, während der Frist für deren Umsetzung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs keine Vorschriften erlassen, die geeignet seien, die Erreichung des in der Richtlinie vorgeschriebenen Ziels ernstlich zu gefährden (Urteile vom 18. Dezember 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Slg. 1997, I-7411, Randnr. 45, vom 8. Mai 2003, ATRAL, C-14/02, Slg. 2003, I-4431, Randnr. 58, und vom 23. April 2009, VTB-VAB und Galatea, C-261/07 und C-299/07, Slg. 2009, I-2949, Randnr. 38), dies sei jedoch im Ausgangsverfahren, in dem die Anwendung der fraglichen nationalen Regelung während der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2006/123 keine derartigen Auswirkungen habe, die zum einen nach Ablauf dieser Umsetzungsfrist weiter bestünden und zum anderen angesichts des mit der Richtlinie verfolgten Zwecks besonders schwerwiegend seien, nicht der Fall.

19 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass sich aus dieser Rechtsprechung ergibt, dass es Sache des mit dem Ausgangsverfahren befassten vorlegenden Gerichts ist, zu beurteilen, ob die nationalen Vorschriften, deren Rechtmäßigkeit bestritten wird, geeignet sind, das in einer Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernstlich in Frage zu stellen. Bei dieser Beurteilung muss das vorlegende Gericht insbesondere prüfen, ob sich die

betreffenden Vorschriften als eine vollständige Umsetzung der Richtlinie darstellen, und die konkreten Folgen der Anwendung dieser mit der Richtlinie nicht übereinstimmenden Vorschriften und ihrer Geltungsdauer bestimmen (vgl. u. a. Urteil Inter-Environnement Wallonie, Randnrn. 46 und 47).

20 Es ist nicht Sache des Gerichtshofs, die Richtigkeit dieser Beurteilung im Rahmen einer Prüfung der Zulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens zu überprüfen.

21 Nach ständiger Rechtsprechung spricht jedenfalls eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage des nationalen Gerichts, die es zur Auslegung des Unionsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 16. Dezember 2008, Cartesio, C-210/06, Slg. 2008, I-9641, Randnr. 67, vom 7. Oktober 2010, dos Santos Palhota u. a., C-515/08, Slg. 2010, I-9133, Randnr. 20, und vom 12. Oktober 2010, Rosenbladt, C-45/09, Slg. 2010, I-9391, Randnr. 33).

22 Das Vorabentscheidungsersuchen ist folglich zulässig.

Zur Vorlagefrage

23 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 24 der Richtlinie 2006/123 dahin gehend auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es den Angehörigen eines reglementierten Berufs, wie des Berufs des Wirtschaftsprüfers, verbietet, Kundenakquisehandlungen vorzunehmen.

24 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass Art. 24 („Kommerzielle Kommunikation für reglementierte Berufe") der Richtlinie 2006/123 für die Mitgliedstaaten zwei Verpflichtungen vorsieht. Zum einen müssen die Mitgliedstaaten nach Abs. 1 dieser Bestimmung sämtliche absoluten Verbote der kommerziellen Kommunikation für reglementierte Berufe aufheben. Zum anderen müssen sie nach Abs. 2 dieser Bestimmung sicherstellen, dass die kommerzielle Kommunikation durch Angehörige reglementierter Berufe die Anforderungen der berufsrechtlichen Regeln erfüllt, die im Einklang mit dem Unionsrecht je nach Beruf insbesondere die Unabhängigkeit, die Würde und die Integrität des Berufsstands sowie die Wahrung des Berufsgeheimnisses gewährleisten sollen. Die genannten berufsrechtlichen Regeln müssen nichtdiskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.

25 Bei der Prüfung, ob Art. 24 der Richtlinie 2006/123 und insbesondere dessen Abs. 1 ein Verbot der Kundenakquise, wie das in der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung vorgesehene, untersagen kann, ist diese Bestimmung nicht nur unter Bezugnahme auf ihren Wortlaut, sondern auch im Hinblick auf ihren Zweck und ihren Kontext sowie das mit der fraglichen Regelung verfolgte Ziel auszulegen.

26 Insofern ergibt sich aus den Erwägungsgründen 2 und 5 der genannten Richtlinie, dass diese den Zweck verfolgt, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den Mitgliedstaaten und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten zu beseitigen, um zur Schaffung eines freien und wettbewerbsfähigen Binnenmarkts beizutragen.

27 Der Zweck des Art. 24 dieser Richtlinie wird in deren 100. Erwägungsgrund genannt, wonach es erforderlich ist, absolute Verbote kommerzieller Kommunikation für reglementierte Berufe zu beseitigen, die diese allgemein und für ganze Berufsgruppen in einer oder mehreren Formen untersagen, insbesondere ein Verbot von Werbung in einem bestimmten Medium oder in einer Reihe von Medien.

28 Zum Zusammenhang, in den Art. 24 der Richtlinie 2006/123 einzuordnen ist, ist zu beachten, dass dieser in Kapitel V („Qualität der Dienstleistungen“) der Richtlinie steht. Wie jedoch der Generalanwalt in Nr. 31 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sollen dieses Kapitel im Allgemeinen und Art. 24 im Besonderen die Interessen der Verbraucher schützen, indem sie die Qualität der Dienstleistungen der reglementierten Berufe im Binnenmarkt verbessern.

29 Sowohl aus dem Zweck des genannten Art. 24 als auch aus dem Zusammenhang, in den dieser einzuordnen ist, ergibt sich somit, dass der Unionsgesetzgeber, wie die Kommission zu Recht geltend macht, nicht nur absolute Verbote jeglicher Form von kommerzieller Kommunikation für Angehörige reglementierter Berufe, sondern auch Verbote, eine oder mehrere Formen der kommerziellen Kommunikation im Sinne von Art. 4 Nr. 12 der Richtlinie 2006/123, wie insbesondere Werbung, Direktmarketing und Sponsoring, zu verwenden, beseitigen wollte. Angesichts der im 100. Erwägungsgrund dieser Richtlinie genannten Beispiele sind als gemäß Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie untersagte absolute Verbote auch Berufsregeln anzusehen, nach denen es verboten ist, in einem Medium oder in einer Reihe von Medien Informationen über den Dienstleister oder seine Tätigkeit zu veröffentlichen.

30 Gemäß Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 im Licht des zweiten Satzes des 100. Erwägungsgrundes dieser Richtlinie steht es den Mitgliedstaaten jedoch frei, für reglementierte Berufe Verbote hinsichtlich des Inhalts und der Art und Weise der kommerziellen Kommunikation vorzusehen, wobei die vorgesehenen Regelungen gerechtfertigt und verhältnismäßig sein müssen, um insbesondere die Unabhängigkeit, die Würde und die Integrität des Berufsstands sowie die Wahrung des bei der Ausübung des Berufs erforderlichen Berufsgeheimnisses zu gewährleisten.

31 Um festzustellen, ob die fragliche nationale Regelung in den Anwendungsbereich des Art. 24 dieser Richtlinie fällt, ist zunächst zu prüfen, ob Kundenakquise kommerzielle Kommunikation im Sinne dieser Bestimmung ist.

32 Der Begriff „kommerzielle Kommunikation" ist in Art. 4 Nr. 12 der Richtlinie 2006/123 definiert als alle Formen der Kommunikation, die der unmittelbaren oder mittelbaren Förderung des Absatzes von Waren und Dienstleistungen oder des Erscheinungsbildes eines Unternehmens, einer Organisation oder einer natürlichen Person dienen, die eine Tätigkeit in Handel, Gewerbe oder Handwerk oder einen reglementierten Beruf ausübt. Nicht unter diesen Begriff fallen jedoch erstens Angaben, die direkten Zugang zur Tätigkeit des Unternehmens, der Organisation oder der Person ermöglichen, wie ein Domain-Name oder eine E-Mail-Adresse, sowie zweitens Angaben in Bezug auf Waren und Dienstleistungen oder das Erscheinungsbild eines Unternehmens, einer Organisation oder einer Person, die unabhängig und insbesondere ohne finanzielle Gegenleistung zusammengestellt werden.

33 Kommerzielle Kommunikation umfasst somit, wie die niederländische Regierung geltend macht, nicht nur die klassische Werbung, sondern auch andere Formen der Werbung und der Übermittlung von Informationen mit dem Ziel, neue Kunden zu gewinnen.

34 Zum Begriff der Kundenakquise ist festzustellen, dass weder die Richtlinie 2006/123 noch irgendein anderer Rechtsakt der Union eine Definition dieses Begriffs enthalten. Er kann außerdem in den verschiedenen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten unterschiedliche Bedeutungen haben.

35 Gemäß Art. 12-I des im Ausgangsverfahren fraglichen Kodex der Standespflichten ist als Kundenakquisehandlung eine unaufgeforderte Kontaktaufnahme eines Wirtschaftsprüfers mit einem Dritten zu dem Zweck, diesem seine Dienstleistungen anzubieten, anzusehen.

36 Die genaue Bedeutung des Begriffs der „Kundenakquise“ im Sinne der nationalen Regelung geht aus dem Vorlagebeschluss zwar nicht hervor, der Conseil d'État sowie alle Beteiligten, die Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, sind jedoch der Ansicht, dass Kundenakquise unter den Begriff der „kommerziellen Kommunikation“ im Sinne von Art. 4 Nr. 12 der Richtlinie 2006/123 fällt.

37 Die Société fiduciaire ist der Ansicht, dass unter Kundenakquise ein unaufgefordertes personalisiertes Angebot von Waren oder Dienstleistungen gegenüber einer bestimmten juristischen oder natürlichen Person zu verstehen sei. Die französische Regierung schließt sich dieser Definition an, schlägt jedoch vor, zwei Aspekte zu unterscheiden, nämlich zum einen den Bewegungsaspekt, der in der unaufgeforderten Kontaktaufnahme mit einem Dritten besteht, und zum anderen den inhaltlichen Aspekt, der in der Übermittlung einer Botschaft mit kommerziellem Charakter besteht. Nach Ansicht dieser Regierung ist insbesondere der zweite Aspekt für das Vorliegen einer kommerziellen Kommunikation im Sinne der Richtlinie 2006/123 ausschlaggebend.

38 Aus alledem ergibt sich, dass Kundenakquise eine Form der Übermittlung von Informationen mit dem Ziel der Gewinnung neuer Kunden ist. Wie die Kommission geltend macht, impliziert die Kundenakquise jedoch einen personalisierten Kontakt zwischen Dienstleistungserbringer und potenziellem Kunden, um diesem ein Dienstleistungsangebot zu unterbreiten. Sie lässt sich daher als Direktmarketing qualifizieren. Die Kundenakquise fällt demnach unter den Begriff der „kommerziellen Kommunikation“ im Sinne von Art. 4 Nr. 12 und Art. 24 der Richtlinie 2006/123.

39 Als Nächstes stellt sich die Frage, ob das Verbot der Kundenakquise als absolutes Verbot kommerzieller Kommunikation in Sinne von Art. 24 Abs. 1 dieser Richtlinie angesehen werden kann.

40 Aus dem Wortlaut des Art. 12-I des im Ausgangsverfahren fraglichen Kodex der Standespflichten sowie der vom Conseil Supérieur de l'Ordre des experts-comptables erstellten „Grille indicative des outils de communication" (zur Orientierung dienende Tabelle der Kommunikationsinstrumente), die den schriftlichen Erklärungen der französischen Regierung als Anhang beigefügt ist, ergibt sich, dass Angehörige des Berufsstands der Wirtschaftsprüfer nach dieser Vorschrift jede unaufgeforderte persönliche Kontaktaufnahme unterlassen müssen, die als Kundenwerbung oder konkretes Angebot kommerzieller Dienstleistungen angesehen werden könnte.

41 Das im genannten Art. 12-I vorgesehene Verbot der Kundenakquise ist insofern weit gefasst, als es jegliche Kundenakquisetätigkeit unabhängig von ihrer Form, ihrem Inhalt oder den verwendeten Mitteln untersagt. Dieses Verbot umfasst somit die Untersagung aller Kommunikationsmittel, die die Durchführung dieser Form von kommerzieller Kommunikation ermöglichen.

42 Ein solches Verbot ist folglich als ein nach Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 untersagtes absolutes Verbot kommerzieller Kommunikation anzusehen.

43 Diese Schlussfolgerung steht im Einklang mit dem Zweck der genannten Richtlinie, der, wie in Randnr. 26 des vorliegenden Urteils ausgeführt, darin besteht, Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen Mitgliedstaaten zu beseitigen. Eine Regelung eines Mitgliedstaats, nach der Wirtschaftsprüfern sämtliche Kundenakquisehandlungen untersagt sind, kann nämlich Berufsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten stärker beeinträchtigen, indem sie ihnen ein wirksames Mittel, um in den fraglichen nationalen Markt einzudringen, nimmt. Ein solches Verbot stellt somit eine Beschränkung des grenzüberschreitenden freien Dienstleistungsverkehrs dar (vgl. entsprechend Urteil vom 10. Mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Slg. 1995, I-1141, Randnrn. 28 und 38).

44 Die französische Regierung ist der Ansicht, dass die Kundenakquise die Unabhängigkeit der Angehörigen dieses Berufs beeinträchtige. Da die Aufgabe des Wirtschaftsprüfers darin bestehe, die Buchhaltung von Unternehmen und Einrichtungen zu kontrollieren, mit denen er nicht durch einen Arbeitsvertrag verbunden sei, sowie die Ordnungsmäßigkeit und Ehrlichkeit der Gewinn-und-Verlust-Rechnung dieser Unternehmen und Einrichtungen zu bescheinigen, dürfe er keinesfalls in den Verdacht von Gefälligkeiten gegenüber seinen Kunden geraten. Durch eine Kontaktaufnahme mit dem Leiter des betreffenden Unternehmens oder der betreffenden Einrichtung liefe der Wirtschaftsprüfer jedoch Gefahr, die Art der Beziehung zu verändern, die er normalerweise mit seinem Kunden unterhalten müsse, was dann seiner Unabhängigkeit abträglich wäre.

45 Wie in Randnr. 42 des vorliegenden Urteils festgestellt, verbietet die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung eine Form der kommerziellen Kommunikation jedoch vollständig und fällt somit in den Anwendungsbereich des Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123. Sie ist daher mit dieser Richtlinie unvereinbar und lässt sich nicht gemäß Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2006/123 rechtfertigen, selbst wenn sie nichtdiskriminierend, auf einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gestützt und verhältnismäßig sein sollte.

46 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 dahin gehend auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es den Angehörigen eines reglementierten Berufs, wie des Berufs des Wirtschaftsprüfers, vollständig verbietet, Kundenakquisehandlungen vorzunehmen.

Kosten

47 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. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ist dahin gehend auszulegen, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die es den Angehörigen eines reglementierten Berufs, wie des Berufs des Wirtschaftsprüfers, vollständig verbietet, Kundenakquisehandlungen vorzunehmen.

Unterschriften