URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

29. Oktober 2009 *

In der Rechtssache C-246/08

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG, eingereicht am 3. Juni 2008,

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Aalto und D. Triantafyllou als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Republik Finnland, vertreten durch A. Guimaraes-Purokoski als Bevollmächtigte,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Finnisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Zweiten Kammer J. N. Cunha Rodrigues in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Dritten Kammer, der Richterin P. Lindh sowie der Richter A. Rosas, U. Lõhmus und A. Ó Caoimh (Berichterstatter),

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. Juli 2009

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, festzustellen, dass die Republik Finnland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Art. 2 Nr. 1 und 4 Abs. 1, 2 und 5 der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1, im Folgenden: Sechste Richtlinie) verstoßen hat, dass sie gemäß den finnischen Rechtsvorschriften über die Rechtshilfe keine

Mehrwertsteuer auf die Rechtsberatungsdienste erhebt, die die öffentlichen Rechtshilfebüros, d. h. die dort beschäftigten öffentlichen Rechtsberater, gegen eine Teilvergütung erbringen, während die gleichen Dienste, wenn sie von privaten Beratern erbracht werden, mehrwertsteuerpflichtig sind.

Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

2 Art. 2 der Sechsten Richtlinie lautet:

„Der Mehrwertsteuer unterliegen:

1. Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die ein Steuerpflichtiger als solcher im Inland gegen Entgelt ausführt;

2. die Einfuhr von Gegenständen."

3 Art. 4 der Sechsten Richtlinie bestimmt:

„(1) Als Steuerpflichtiger gilt, wer eine der in Absatz 2 genannten wirtschaftlichen Tätigkeiten selbständig und unabhängig von ihrem Ort ausübt, gleichgültig zu welchem Zweck und mit welchem Ergebnis.

(2) Die in Absatz 1 genannten wirtschaftlichen Tätigkeiten sind alle Tätigkeiten eines Erzeugers, Händlers oder Dienstleistenden einschließlich der Tätigkeiten der Urproduzenten, der Landwirte sowie der freien Berufe und der diesen gleichgestellten Berufe. Als wirtschaftliche Tätigkeit gilt auch eine Leistung, die die Nutzung von körperlichen oder nicht körperlichen Gegenständen zur nachhaltigen Erzielung von Einnahmen umfasst.

…

(5) Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts gelten nicht als Steuerpflichtige, soweit sie die Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten oder Leistungen Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben.

Falls sie jedoch solche Tätigkeiten ausüben oder Leistungen erbringen, gelten sie für diese Tätigkeiten oder Leistungen als Steuerpflichtige, sofern eine Behandlung als Nicht-Steuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.

…“

4 Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Als Dienstleistung gilt jede Leistung, die keine Lieferung eines Gegenstands im Sinne des Artikels 5 ist.

Diese Leistung kann unter anderem bestehen:

— in der Abtretung eines unkörperlichen Gegenstands, gleichgültig, ob in einer Urkunde verbrieft oder nicht;

— in der Verpflichtung, eine Handlung zu unterlassen oder eine Handlung oder einen Zustand zu dulden;

— in der Ausführung eines Dienstes auf Grund einer behördlichen Anordnung oder kraft Gesetzes.“

Nationales Recht

Die Rechtshilferegelung

5 Das Rechtshilfesystem in Finnland beruht auf vier Rechtsakten aus dem Jahr 2002, und zwar auf dem Gesetz über die Rechtshilfe (oikeusapulaki [257/2002]) vom 5. April 2002, dem Gesetz über die staatlichen Rechtshilfebüros (laki valtion oikeusaputoimistoista [258/2002]) vom 5. April 2002, der Regierungsverordnung über die Rechtshilfe (valtioneuvoston asetus oikeusavusta [388/2002]) vom 23. Mai 2002 und der Regierungsverordnung über die Kriterien zur Vergütung der Rechtshilfe (valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista [389/2002]) vom 23. Mai 2002.

6 Das Gesetz über die Rechtshilfe sieht in seinem § 1 vor, dass die Rechtshilfe aus staatlichen Mitteln jedem gewährt wird, der Beistand in einer rechtlichen Angelegenheit benötigt, aber aufgrund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse die Kosten für die Besorgung dieser Angelegenheit nicht aufbringen kann. Die Rechtshilfe kann sowohl in einem gerichtlichen Verfahren als auch in einer außergerichtlichen Angelegenheit gewährt werden.

7 Nach § 8 dieses Gesetzes wird die Rechtshilfe grundsätzlich von Rechtsbeiständen erteilt, die bei den öffentlichen Rechtshilfebüros (im Folgenden: öffentliche Büros) beschäftigt sind. Diese Büros — 60 im Jahr 2008 — beschäftigen etwa 220 dieser Rechtsbeistände, die vom Staat besoldete Beamte sind. Der Betrieb dieser Büros wird aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die von den Rechtshilfeempfängern gezahlten Honorare werden jedoch als Einkünfte im Haushalt des jeweiligen Büros verbucht. Die insoweit gedeckten Betriebsausgaben sind von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen.

8 § 8 des Gesetzes sieht jedoch weiter vor, dass in einem gerichtlichen Verfahren auch ein privater Beistand, d. h. ein Rechtsanwalt oder privater Jurist, der sich dazu bereit erklärt hat, beigeordnet werden kann. Hat der Rechtshilfeempfänger selbst eine Person, die die entsprechenden beruflichen Anforderungen erfüllt, als Beistand vorgeschlagen, ist diese Person beizuordnen, sofern keine besonderen Gründe entgegenstehen.

9 In § 17 des Gesetzes über die Rechtshilfe ist das Honorar des privaten Beistands geregelt. Danach werden für den Beistand ein angemessenes Honorar und eine Aufwandsentschädigung festgesetzt, die zu Lasten des Staates gehen und nach Abzug des vom Empfänger zu leistenden Eigenanteils ausgezahlt werden. Abgesehen von diesem Anteil darf der private Beistand keine Vergütung oder Entschädigung vom Rechtshilfeempfänger fordern.

10 Die Regierungsverordnung über die Rechtshilfe regelt die Voraussetzungen für die Gewährung der Rechtshilfe im Einzelnen.

11 § 1 dieser Verordnung bestimmt, dass die Rechtshilfe nach Maßgabe der verfügbaren Mittel und des Vermögens des Antragstellers gewährt wird und dass sie ihm dementsprechend entweder kostenfrei oder, was eine Änderung seit 2002 gegenüber der bis dahin geltenden Regelung darstellt, gegen einen von ihm zu tragenden Eigenanteil. Die Verordnung unterscheidet insoweit zwischen dem „Grundeigenanteil“ („perusomavastuu“) und dem „zusätzlichen Eigenanteil“ („lisäomavastuu“).

12 Nach § 5 der Regierungsverordnung über die Rechtshilfe entspricht der Grundeigenanteil einem prozentualen Anteil am Honorar und den laufenden Kosten des in

Anspruch genommenen Beistands einschließlich der Mehrwertsteuer, wenn sie in die Kostenberechnung einbezogen ist. Dieser Anteil richtet sich nach dem verfügbaren Monatseinkommen:

„Bei Alleinstehenden:

höchstens 650 Euro: 0 %

höchstens 850 Euro: 20 %

höchstens 1 000 Euro: 30 %

höchstens 1 200 Euro: 40 %

höchstens 1 300 Euro: 55 %

höchstens 1 400 Euro: 75 %.

Bei Verheirateten je Person:

höchstens 550 Euro: 0 %

höchstens 650 Euro: 20 %

höchstens 800 Euro: 30 %

höchstens 1 000 Euro: 40 %

höchstens 1 100 Euro: 55 %

höchstens 1 200 Euro: 75 %“.

13 § 6 der Regierungsverordnung über die Rechtshilfe sieht vor, dass diese nicht gewährt wird, wenn die verfügbaren Mittel 1 400 Euro bei Alleinstehenden und 1 200 Euro bei Verheirateten je Person übersteigen.

14 Nach § 7 dieser Regierungsverordnung wird ein zusätzlicher Eigenanteil verlangt, wenn der Empfänger über Einlagen oder ähnliche leicht verwertbare Vermögensgegenstände mit einem Wert von mehr als 5 000 Euro verfügt. Dieser Anteil entspricht der Hälfte dieser Einlagen und Vermögensgegenstände, die 5 000 Euro übersteigen.

15 Die Regierungsverordnung über die Kriterien zur Vergütung der Rechtshilfe legt die Kriterien zur Bestimmung des Honorars fest. Die §§ 2 bis 7 der Verordnung enthalten eingehende Bestimmungen über die Berechnung des Regelhonorars, während die §§ 8 und 9 die Fälle regeln, in denen ein höheres oder aber ein niedrigeres als das Regelhonorar festgesetzt wird. Nach § 11 der Verordnung gelten dieselben Kriterien, wenn ein öffentliches Büro Rechtshilfeleistungen im Rahmen eines Gerichtsverfahrens erbringt.

Die Mehrwertsteuerregelung

16 Nach § 1 des Mehrwertsteuergesetzes (arvonlisäverolaki [1501/1993]) vom 30. Dezember 1993 ist die von einem privaten Beistand im Rahmen eines Gerichtsverfahrens geleistete Rechtshilfe als Erbringung von Rechtsdienstleistungen mehrwertsteuerpflichtig. Die Rechtshilfe, die die öffentlichen Büros kostenfrei oder gegen einen Beitrag erbringen, unterliegt dagegen nicht der Mehrwertsteuer.

Vorverfahren

17 Am 13. Oktober 2004 richtete die Kommission ein Schreiben an die finnischen Behörden, das die mehrwertsteuerliche Ungleichbehandlung gleichartiger Rechtshilfeleistungen, je nachdem, ob diese von privaten Beiständen oder von öffentlichen

Büros erbracht werden, betraf. Nach den ihr vorliegenden Informationen führe dies, so die Kommission, zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung zulasten der privaten Beistände.

18 In einem Schreiben vom 17. Dezember 2004 beschrieben die finnischen Behörden die für die Rechtshilfeleistungen geltende Mehrwertsteuerregelung und erläuterten, dass sie den Wettbewerb nur in unbedeutendem Umfang verfälsche, weil die Entscheidung des Rechtshilfeempfängers für die öffentlichen Büros oder die privaten Beistände durch andere Faktoren als die Mehrwertsteuer maßgeblich beeinflusst werde, nämlich durch die Berufserfahrung oder die Arbeitsbelastung der öffentlichen Büros.

19 Am 19. Dezember 2005 richtete die Kommission, die diese Erläuterungen für unzureichend hielt, gemäß Art. 226 EG ein Mahnschreiben an die Republik Finnland, in dem sie geltend machte, dass auch die von öffentlichen Büros angebotenen Dienstleistungen der Mehrwertsteuer unterliegen müssten, wenn der Rechtshilfeempfänger selbst eine partielle Gegenleistung erbringe und die Rechtshilfe auch von einem privaten Beistand geleistet werden könne, d. h. im Rahmen eines Gerichtsverfahrens. In einem solchen Fall handelten die öffentlichen Büros nämlich nicht im Rahmen der öffentlichen Gewalt im Sinne von Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 1 der Sechsten Richtlinie, und die fehlende Besteuerung dieser Dienstleistungen führe zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung im Sinne des Unterabs. 2 dieser Bestimmung.

20 In ihrem Antwortschreiben vom 16. Februar 2006 wiederholte die Republik Finnland ihre Argumente, wobei sie auf die Künstlichkeit der Prämisse der Kommission hinwies, wonach die öffentlichen Büros im Rahmen der öffentlichen Gewalt handelten, wenn sie außergerichtlich, nicht aber, wenn sie in einem gerichtlichen Verfahren tätig würden und ebenso nur dann, wenn sie Rechtshilfe kostenlos und nicht etwa gegen einen Beitrag des Empfängers gewährten.

21 Da die Kommission diese Antwort als nicht zufriedenstellend erachtete, richtete sie am 15. Dezember 2006 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Republik Finnland, in der sie feststellte, dass diese in Bezug auf bestimmte von den öffentlichen Büros gegen eine Teilvergütung erbrachte Dienstleistungen gegen die Art. 2 Nr. 1 und 4 Abs. 1, 2 und 5 der Sechsten Richtlinie verstoßen habe, und den Mitgliedstaat aufforderte, dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten nach ihrem Eingang nachzukommen.

22 In ihrem Antwortschreiben vom 15. Februar 2007 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme hielt die Republik Finnland an der in ihrer Antwort auf das Mahnschreiben vertretenen Auffassung fest.

23 Unter diesen Umständen hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

24 Mit der vorliegenden Klage stellt die Kommission fest, dass sie der Republik Finnland nur vorwerfe, die Rechtshilfeleistungen, die von den öffentlichen Büros im Rahmen eines Gerichtsverfahrens gegen einen Beitrag des Rechtshilfeempfängers erbracht würden, nicht der Mehrwertsteuer zu unterwerfen. Mit dieser Klage solle daher die Nichtbesteuerung dieser Dienstleistungen, wenn sie von den öffentlichen Büros kostenfrei erbracht würden, nicht in Frage gestellt werden, auch wenn die von einem privaten Beistand erbrachten Dienstleistungen mehrwertsteuerpflichtig seien, denn das Honorar und die Mehrwertsteuer, die der Beistand in Rechnung stelle, würden vom Staat bezahlt. Die öffentlichen Büros seien in diesem Fall nämlich deshalb nicht mehrwertsteuerpflichtig, weil diese Dienstleistungen ohne eine Gegenleistung des Rechtshilfeempfängers erbracht würden und die von diesen Büros beschäftigten Juristen als alleinige Vergütung ihr normales Gehalt bezögen. Bei diesen Dienstleistungen könne daher nicht davon ausgegangen werden, dass sie im Sinne von Art. 2 Nr. 1 der Sechsten Richtlinie gegen Entgelt erbracht würden.

25 Erbrächten die öffentlichen Büros hingegen Rechtshilfeleistungen im Rahmen eines Gerichtsverfahrens gegen einen Beitrag des Empfängers, übten sie eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne der Sechsten Richtlinie aus. Diese wirtschaftliche Tätigkeit führe zu einer Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt im Sinne von Art. 2 Nr. 1 dieser Richtlinie, da ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der vom öffentlichen Büro angebotenen Dienstleistung und der vom Empfänger entrichteten Gegenleistung bestehe.

26 Unter diesen Umständen sei aber noch die Anwendbarkeit der in Art. 4 Abs. 5 dieser Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen zu prüfen.

27 Die Kommission macht insoweit geltend, dass die öffentlichen Büros bei diesen Dienstleistungen nicht im Rahmen der öffentlichen Gewalt im Sinne des ersten Unterabsatzes dieser Bestimmung handelten, da diese Dienstleistungen nicht im Rahmen einer eigens für sie geltenden rechtlichen Regelung erbracht würden (vgl. u. a. Urteil vom 14. Dezember 2000, Fazenda Pública, C-446/98, Slg. 2000, I-11435, Randnr. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die öffentlichen Büros erbrächten diese Dienstleistungen nicht auf der Grundlage besonderer Vorschriften, die nicht für die privaten Beistände gälten, sondern handelten in demselben rechtlichen Rahmen wie diese. Der Fall liege dann anders, wenn die öffentlichen Büros Rechtshilfe außerhalb eines Gerichtsverfahrens leisteten. Da diese Tätigkeit den privaten Beiständen nicht offen stehe, übten die öffentlichen Büros sie nicht unter rechtlichen Bedingungen aus, die auch für diese Beistände gälten.

28 Jedenfalls führe die Nichtbesteuerung der öffentlichen Büros für die gegen einen Beitrag geleistete Rechtshilfe zu größeren Wettbewerbsverzerrungen im Sinne von Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der Sechsten Richtlinie. In Anbetracht der niedrigen Einkommens- und Vermögensgrenzen für die Gewährung dieser Hilfe verfälsche ein Unterschied von 22 %, dem in Finnland geltenden Mehrwertsteuersatz, bei der zu

entrichtenden Gegenleistung den Wettbewerb spürbar, zumal die Endverbraucher kein Recht zum Abzug dieser Steuer besäßen. Die Wettbewerbsverzerrung sei „mehr als unbedeutend“ im Sinne der Rechtsprechung (vgl. Urteil vom 16. September 2008, Isle of Wight Council u. a., C 288/07, Slg. 2008, I-7203, Randnr. 79), da jedes Jahr über 4 000 Personen gegen einen Beitrag Rechtshilfe in Anspruch nähmen.

29 Die finnische Regierung trägt vor, dass die von den öffentlichen Büros erbrachten Rechtshilfeleistungen ein unteilbares Ganzes bildeten, das nicht als wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von Art. 2 Nr. 1 der Sechsten Richtlinie angesehen werden könne. Denn diese Dienstleistungen würden nicht nach dem Kostendeckungsprinzip erbracht, sondern hauptsächlich durch öffentliche Mittel finanziert. Die Ausübung dieser Tätigkeiten sei daher nicht mit dem wirtschaftlichen Risiko verbunden, das die Wirtschaftstätigkeit üblicherweise kennzeichne. Darüber hinaus deckten die Beiträge die mit diesen Dienstleistungen verbundenen Kosten nicht einmal teilweise. Es sei unmöglich, einen Teil der Tätigkeit dieser Büros als besondere wirtschaftliche Tätigkeit abzutrennen. Eine solche Unterscheidung lasse sich weder mit dem geringen Beitrag, den bestimmte Rechtshilfeempfänger nach Maßgabe ihrer finanziellen Verhältnisse leisten müssten, noch mit dem Inhalt dieser Dienstleistungen rechtfertigen.

30 Zur Anwendbarkeit von Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 1 der Sechsten Richtlinie stellt die finnische Regierung fest, dass die Rechtshilfe nur auf der Grundlage der entsprechenden besonderen Rechtsvorschriften gewährt werden könne. Die öffentlichen Büros nähmen die besondere Aufgabe wahr, die ihnen durch das Gesetz übertragen sei, und seien danach zu dieser Hilfe verpflichtet. Zwar könne nach diesem Gesetz auch ein privater Beistand Rechtshilfe leisten. Doch sei in einem solchen Fall diese Hilfe von der Entscheidung eines öffentlichen Büros und dem Einverständnis des privaten Beistands abhängig. Die Behörde ermächtige somit einen unabhängigen Dritten, eine Tätigkeit auszuführen, die ihr im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliege.

31 Jedenfalls erzeuge die Nichtbesteuerung der fraglichen Dienstleistungen keine größere Wettbewerbsverzerrung im Sinne von Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 2 der Sechsten Richtlinie. Denn abgesehen davon, dass nicht sicher von einer Wettbewerbsverzerrung gesprochen werden könne, da die Gewährung der Rechtshilfe von einer entsprechenden Entscheidung abhänge und die Vergütungen gesetzlich geregelt seien, lasse sich den Statistiken entnehmen, dass die Mandanten, die für die Rechtshilfe einen Beitrag bezahlten, unter den Rechtshilfemandanten der privaten Beistände eine klare Minderheit ausmachten. Ferner habe sich bei den Rechtsangelegenheiten vor Gericht, bei denen eine partielle Gegenleistung erbracht werde, das Verhältnis zwischen denjenigen, die von einem privaten Beistand besorgt worden seien, und denjenigen, die von einem öffentlichen Beistand besorgt worden seien, in der Zeit von 2004 bis 2006 nicht verändert. Schließlich werde die Wahl des Beistands durch andere Faktoren als die Mehrwertsteuer beeinflusst, nämlich insbesondere durch die bisherige Mandantenbeziehung und die Spezialisierung des Beistands.

Würdigung durch den Gerichtshof

32 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kommission mit der vorliegenden Klage nicht gegen die Nichterhebung der Mehrwertsteuer auf die von den öffentlichen Büros erbrachten Rechtshilfeleistungen wendet, wenn diese Leistungen kostenfrei im Rahmen von Gerichtsverfahren oder — kostenfrei oder kostenpflichtig — außergerichtlich erbracht werden.

33 Die vorliegende Klage der Kommission betrifft nämlich ausschließlich die Nichterhebung der Mehrwertsteuer auf Rechtshilfeleistungen, die von den öffentlichen Büros im Rahmen von Gerichtsverfahren erbracht werden und für die der Empfänger einen Beitrag zu entrichten hat, wenn seine verfügbaren Einkünfte die Grenze übersteigen, die für den Bezug kostenfreier Rechtshilfe festgesetzt ist, aber unter der Grenze liegen, ab der der Bezug von Rechtshilfe ausgeschlossen ist. Die Klage der Kommission ist also darauf zurückzuführen, dass das in Finnland geltende Rechtshilfesystem — gegen eine Teilvergütung seitens der Empfänger — auf Personen ausgedehnt wurde, die über Einkünfte verfügen, die zwar gering, aber doch höher sind als die Einkünfte der

Personen, die kostenlose Rechtshilfe in Anspruch nehmen können. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher ausschließlich auf diesen Teil der Rechtshilfetätigkeiten der öffentlichen Büros.

34 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Art. 4 der Sechsten Richtlinie der Mehrwertsteuer zwar einen sehr weiten Anwendungsbereich zuweist, aber doch ausschließlich Tätigkeiten wirtschaftlicher Art betrifft (vgl. u. a. Urteile vom 11. Juli 1996, Régie dauphinoise, C-306/94, Slg. 1996, I-3695, Randnr. 15, vom 26. Juni 2003, MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, C-305/01, Slg. 2003, I-6729, Randnr. 39, und vom 26. Juni 2007, Hutchison 3G u. a., C-369/04, Slg. 2007, I-5247, Randnr. 28).

35 Nach Art. 2 der Sechsten Richtlinie über die steuerbaren Umsätze unterliegen der Mehrwertsteuer neben der Einfuhr von Gegenständen Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen, die im Inland gegen Entgelt ausgeführt werden. Nach Art. 4 Abs. 1 der Sechsten Richtlinie gilt als Steuerpflichtiger, wer eine der in Art. 4 Abs. 2 genannten wirtschaftlichen Tätigkeiten selbständig ausübt, gleichgültig zu welchem Zweck und mit welchem Ergebnis (vgl. u. a. Urteile vom 26. März 1987, Kommission/Niederlande, 235/85, Slg. 1987, 1471, Randnr. 6, vom 12. September 2000, Kommission/Griechenland, C-260/98, Slg. 2000, I-6537, Randnr. 24, sowie Isle of Wight Council u. a., Randnrn. 26 und 27).

36 Gemäß Art. 4 Abs. 2 fallen unter den Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeiten alle Tätigkeiten eines Erzeugers, Händlers oder Dienstleistenden, insbesondere auch Leistungen, die die Nutzung von körperlichen oder nicht körperlichen Gegenständen zur nachhaltigen Erzielung von Einnahmen umfassen (vgl. u. a. Urteile vom 26. Mai 2005, Kretztechnik, C-465/03, Slg. 2005, I-4357, Randnr. 18, sowie Hutchison 3G u. a., Randnr. 27).

37 Aus der Analyse der Definitionen der Begriffe des Steuerpflichtigen und der wirtschaftlichen Tätigkeiten wird deutlich, dass sich der Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeiten auf einen weiten Bereich erstreckt und dass es sich dabei um einen objektiv

festgelegten Begriff handelt, da die Tätigkeit an sich, unabhängig von ihrem Zweck und ihrem Ergebnis, betrachtet wird (vgl. u. a. Urteile Kommission/Griechenland, Randnr. 26, und vom 21. Februar 2006, University of Huddersfield, C-223/03, Slg. 2006, I-1751, Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung). Somit wird eine Tätigkeit im Allgemeinen als wirtschaftlich angesehen, wenn sie nachhaltig ist und gegen ein Entgelt ausgeübt wird, das derjenige erhält, der die Leistung erbringt (Urteile Kommission/Niederlande, Randnrn. 9 und 15, sowie vom 13. Dezember 2007, Götz, C-408/06, Slg. 2007, I-11295, Randnr. 18).

38 Hingegen ist der Erhalt eines Entgelts nach der Rechtsprechung für sich allein nicht geeignet, einer Tätigkeit wirtschaftlichen Charakter zu verleihen (vgl. Urteile Hutchison 3G u. a., Randnr. 39 und die angeführte Rechtsprechung, sowie Götz, Randnr. 21).

39 Um die Begründetheit der von der Kommission erhobenen Klage zu beurteilen, ist daher zunächst zu prüfen, ob die Rechtshilfeleistungen, die die öffentlichen Büros im Rahmen gerichtlicher Verfahren gegen eine Teilvergütung erbringen, wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne der Art. 2 Nr. 1 und 4 Abs. 1 und 2 der Sechsten Richtlinie sind.

40 Vorab ist festzustellen, dass es angesichts des objektiven Charakters des Begriffs der wirtschaftlichen Tätigkeiten unerheblich ist, dass die Tätigkeit der öffentlichen Büros in der Wahrnehmung von Aufgaben besteht, die aus Gründen des Gemeinwohls und unabhängig von jedem unternehmerischen oder geschäftlichen Ziel durch Gesetz zugewiesen und geregelt werden. Nach Art. 6 der Sechsten Richtlinie sind nämlich bestimmte kraft Gesetzes ausgeübte Tätigkeiten ausdrücklich der Mehrwertsteuerregelung unterworfen (vgl. in diesem Sinne Urteile Kommission/Niederlande, Randnr. 10, und Kommission/Griechenland, Randnr. 28).

41 Ferner steht fest, dass die öffentlichen Büros die fraglichen Rechtshilfeleistungen nachhaltig erbringen.

42 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob sie diese Dienstleistungen gegen Zahlung eines Entgelts erbringen.

43 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs setzen die steuerbaren Umsätze im Rahmen des Mehrwertsteuersystems eine Vereinbarung zwischen den Parteien über einen Preis oder einen Gegenwert voraus. Beschränkt sich die Tätigkeit eines Dienstleistenden ausschließlich darauf, Leistungen ohne unmittelbare Gegenleistung zu erbringen, fehlt es daher an einer Besteuerungsgrundlage und diese Leistungen unterliegen nicht der Mehrwertsteuer (vgl. Urteile vom 1. April 1982, Hong-Kong Trade Development Council, 89/81, Slg. 1982, 1277, Randnrn. 9 und 10, sowie vom 3. März 1994, Tolsma, C-16/93, Slg. 1994, I-743, Randnr. 12).

44 Daraus folgt nach der Rechtsprechung, dass eine Dienstleistung nur dann im Sinne von Art. 2 Nr. 1 der Sechsten Richtlinie „gegen Entgelt" erbracht wird, wenn zwischen dem Leistenden und dem Leistungsempfänger ein Rechtsverhältnis besteht, in dessen Rahmen gegenseitige Leistungen ausgetauscht werden, wobei die vom Leistenden empfangene Vergütung den tatsächlichen Gegenwert für die dem Leistungsempfänger erbrachte Dienstleistung bildet (vgl. u. a. Urteile Tolsma, Randnr. 14, vom 5. Juni 1997, SDC, C-2/95, Slg. 1997, I-3017, Randnr. 45, und MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, Randnr. 47).

45 Eine Dienstleistung gegen Entgelt im Sinne von Art. 2 Nr. 1 der Sechsten Richtlinie liegt daher nach der Rechtsprechung nur dann vor, wenn zwischen der erbrachten Dienstleistung und dem empfangenen Gegenwert ein unmittelbarer Zusammenhang besteht (vgl. u. a. Urteile vom 8. März 1988, Apple and Pear Development Council, 102/86, Slg. 1988, 1443, Randnrn. 11 und 12, vom 16. Oktober 1997, Fillibeck, C-258/95, Slg. 1997, I-5577, Randnr. 12, und Kommission/Griechenland, Randnr. 29).

46 Im vorliegenden Fall erbringen die öffentlichen Büros die Rechtshilfeleistungen, um die es in der vorliegenden Klage geht, nicht kostenlos und daher nicht ohne Gegenleistung, da die Empfänger eine Vergütung an diese Büros zahlen müssen.

47 Dabei handelt es sich jedoch nur um eine Teilvergütung, weil sie nicht das gesamte Honorar abdeckt, das in den nationalen Rechtsvorschriften je nach Art der Streitigkeit als Entgelt für die von den öffentlichen Büros und den privaten Beiständen erbrachten Rechtshilfeleistungen festgelegt ist. Wie sich aus den Randnrn. 12 bis 14 des vorliegenden Urteils ergibt, macht die Vergütung in Gestalt des „Grundeigenanteils" einen Prozentsatz zwischen 20 % und 75 % des Honorars aus. Diese Vergütung kann zwar je nach Vermögen des Empfängers durch einen „zusätzlichen Eigenanteil" ergänzt werden. Doch weder hat die Kommission vorgetragen, noch ist es, wie der Generalanwalt in Nr. 48 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, angesichts der in den nationalen Rechtsvorschriften für die Gewährung der Rechtshilfe festgelegten Einkommensgrenzen wahrscheinlich, dass dieser „zusätzliche Eigenanteil" dazu führen kann, dass der Empfänger eine Vergütung entrichtet, die dem in diesen Rechtsvorschriften für die Erbringung von Rechtshilfeleistungen festgesetzten Honorar in voller Höhe entspricht.

48 Diese Teilvergütung macht zwar einen Prozentsatz dieses Honorars aus, doch wird sie nicht nur auf dieser Grundlage berechnet, sondern hängt auch von den Einkünften und dem Vermögen des Empfängers ab. So bestimmt sich der Teil des Honorars, den der Empfänger zu zahlen hat, nach seinen Einkünften und seinem Vermögen und nicht etwa nach der Zahl der von den öffentlichen Büros geleisteten Arbeitsstunden oder der Schwierigkeit der Rechtssache.

49 Daraus folgt, dass die Teilvergütung, die die Empfänger der Rechtshilfeleistungen an die öffentlichen Büros zahlen, nur teilweise vom tatsächlichen Wert der Dienstleistungen abhängt und der Zusammenhang mit diesen umso lockerer ist, je geringer die Einkünfte und das Vermögen der Empfänger sind.

50 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 50 und 51 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, wird diese Feststellung dadurch bestätigt, dass sich 2007 die Zahlungen der Empfänger der von den öffentlichen Büros gegen Teilvergütung erbrachten Rechtshilfeleistungen, die nur ein Drittel der von diesen Büros insgesamt erbrachten Dienstleistungen ausmachen, nach den von der finnischen Regierung im vorliegenden Verfahren übermittelten Angaben auf 1,9 Millionen Euro beliefen, während die Bruttobetriebskosten dieser Büros 24,5 Millionen Euro betrugen. Selbst wenn diese Angaben auch die außergerichtlichen Rechtshilfeleistungen einschließen, deutet ein solcher Unterschied darauf hin, dass die von den Empfängern zu zahlende Teilvergütung eher einer Gebühr, deren Erhebung für sich allein einer Tätigkeit keinen wirtschaftlichen Charakter verleihen kann, als einem Entgelt im eigentlichen Sinne gleichzusetzen ist.

51 In Anbetracht dieser Umstände weist der Zusammenhang zwischen den von den öffentlichen Büros erbrachten Rechtshilfeleistungen und dem von den Empfängern zu entrichtenden Gegenwert daher nicht die erforderliche Unmittelbarkeit auf, um diesen Gegenwert als ein Entgelt für die Dienstleistungen und damit diese als wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne der Art. 2 Nr. 1 und 4 Abs. 1 und 2 der Sechsten Richtlinie ansehen zu können.

52 Im vorliegenden Fall hat die Kommission keine sonstigen Gesichtspunkte dafür vorgetragen, dass die fraglichen Dienstleistungen solche wirtschaftlichen Tätigkeiten sind. Sie hat zwar mit ihrer Klage geltend gemacht, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der von den Empfängern der Rechtshilfeleistungen entrichteten Teilvergütung und den von den öffentlichen Büros erbrachten Leistungen bestehe, hat aber insbesondere trotz der Tatsache, dass bei der Bestimmung dieses Beitrags die Einkünfte und das Vermögen der Empfänger berücksichtigt werden, ihre Behauptung nicht näher ausgeführt und keinerlei Beleg für einen solchen unmittelbaren Zusammenhang vorgelegt. Nach ständiger Rechtsprechung obliegt es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EG der Kommission, die behauptete Vertragsverletzung nachzuweisen. Sie muss dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte liefern, anhand deren er das Vorliegen der Vertragsverletzung prüfen kann, und kann sich dabei nicht auf irgendeine Vermutung stützen (vgl. u. a. Urteil vom 26. April 2005, Kommission/Irland, C-494/01, Slg. 2005, I-3331, Randnr. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

53 Da für die Anwendung von Art. 4 Abs. 5 Unterabs. 1 der Sechsten Richtlinie zunächst festgestellt werden muss, dass die betreffende Tätigkeit wirtschaftlicher Art ist (vgl. in diesem Sinne Urteile Hutchison 3G u. a., Randnr. 42, sowie Götz, Randnr. 15), die öffentlichen Büros aber keine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, erübrigt es sich, noch das Vorbringen der Kommission zu der Frage zu prüfen, ob diese Büros die fraglichen Rechtshilfeleistungen im Rahmen der öffentlichen Gewalt im Sinne des Unterabs. 1 dieser Bestimmung erbringen und ob die Nichterhebung von Mehrwertsteuer auf diese Tätigkeit jedenfalls zu größeren Wettbewerbsverzerrungen im Sinne des Unterabs. 2 dieser Bestimmung führt.

54 Nach alledem ist die vorliegende Klage abzuweisen.

Kosten

55 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Republik Finnland die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt die Kosten.

Unterschriften