



URTEIL DES GERICHTSHOFS

19. Oktober 2023

(Freier Dienstleistungsverkehr – Richtlinie 2006/123/EG – Artikel 24 – Verbot absoluter Verbote kommerzieller Kommunikation für reglementierte Berufe – Verbot gezielter proaktiver Werbung von Rechtsanwälten)

In der Rechtssache E-14/22,

ANTRAG des Fürstlichen Obergerichts an den Gerichtshof gemäss Artikel 34 des Abkommens der EFTA-Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs in der Rechtssache zwischen der

Liechtensteinischen Rechtsanwaltskammer

und

Dr. Alexander Amann

betreffend die Auslegung der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, erlässt

DER GERICHTSHOF

bestehend aus Páll Hreinsson, Präsident (Berichterstatter), Bernd Hammermann und Michael Reiertsen, Richter,

Kanzler: Ólafur Jóhannes Einarsson,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- von Dr. Alexander Amann, Rechtsanwalt, vertreten durch sich selbst;
- der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Dr. Andrea Entner-Koch, Romina Schobel und Dr. Claudia Bösch, als Bevollmächtigte;
- der Regierung der Niederlande, vertreten durch Mielle Bulterman und Joost Hoogveld, als Bevollmächtigte;

- der polnischen Regierung, vertreten durch Bogusław Majczyna, als Bevollmächtigter;
- der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Kyrre Isaksen, Hildur Hjörvar und Michael Sánchez Rydelski, als Bevollmächtigte; und
- der Europäischen Kommission (im Folgenden: Kommission), vertreten durch Lorna Armati und Mislav Mataija, als Bevollmächtigte,

unter Berücksichtigung des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Dr. Alexander Amann; der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, vertreten durch Romina Schobel; der EFTA-Überwachungsbehörde, vertreten durch Kyrre Isaksen und Hildur Hjörvar; und der Kommission, vertreten durch Mislav Mataija, in der mündlichen Verhandlung vom 4. Juli 2023,

folgendes

Urteil

I Rechtlicher Hintergrund

EWR-Recht

- 1 Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006 L 376, S. 36) (im Folgenden: Dienstleistungsrichtlinie) wurde mit bestimmten Anpassungen mittels Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses Nr. 45/2009 vom 9. Juni 2009 (ABl. 2009 L 162, S. 23) unter Nummer 1 in Anhang X (Dienstleistungen im Allgemeinen) in das EWR-Abkommen aufgenommen. Island und Liechtenstein teilten das Bestehen verfassungsrechtlicher Anforderungen mit. Diese Anforderungen wurden bis zum 31. März 2010 erfüllt, und der Beschluss trat am 1. Mai 2010 in Kraft.
- 2 Die Erwägungsgründe 2, 5 und 100 der Dienstleistungsrichtlinie 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. Da die Beschränkungen im Binnenmarkt für Dienstleistungen sowohl die Dienstleistungserbringer beeinträchtigen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen möchten, als auch diejenigen, die in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen erbringen, ohne dort niedergelassen zu sein, ist es erforderlich, den Dienstleistungserbringern zu ermöglichen, ihre Dienstleistungstätigkeiten im Binnenmarkt dadurch zu entwickeln, dass sie sich entweder in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen oder den freien Dienstleistungsverkehr nutzen. Die Dienstleistungserbringer sollten zwischen diesen beiden Freiheiten wählen und sich für diejenige entscheiden können, die ihrer Geschäftsstrategie für die einzelnen Mitgliedstaaten am besten gerecht wird.

(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.

3 Die Nummern 11 und 12 von Artikel 4 der Dienstleistungsrichtlinie, der die Überschrift „Begriffsbestimmungen“ trägt, lauten:

11. „reglementierter Beruf“ [bezeichnet] eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2005/36/EG;

12. „kommerzielle Kommunikation“ [bezeichnet] 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.

4 Artikel 24 der Dienstleistungsrichtlinie, der die Überschrift „Kommerzielle Kommunikation für reglementierte Berufe“ trägt, lautet:

(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.

Nationales Recht

5 Artikel 27 des Rechtsanwaltsgesetzes vom 8. November 2013 (LGBI. 2013 Nr. 415) (im Folgenden: RAG) lautet:

1) Der Rechtsanwalt darf über seine Dienstleistungen und seine Person informieren, soweit die Angaben sachlich richtig, unmittelbar berufsbezogen und durch ein Interesse der Rechtssuchenden gerechtfertigt sind. Er darf weder seine Dienstleistung noch seine Person reklamehaft herausstellen.

2) Der Rechtsanwalt darf weder veranlassen noch dulden, dass Dritte für ihn Werbung betreiben, die ihm selbst verboten ist.

6 Auf der Grundlage von Artikel 93 Absatz 1 Buchstabe g RAG, der es der Plenarversammlung der Rechtsanwaltskammer erlaubt, Standesrichtlinien zu erlassen, sowie § 6 Buchstabe g der Geschäftsordnung der Rechtsanwaltskammer hat die Rechtsanwaltskammer die Standesrichtlinien der Liechtensteinischen Rechtsanwaltskammer vom 24. März 2014 (im Folgenden: Standesrichtlinien) herausgegeben.

7 § 34 der Standesrichtlinien, der die Überschrift „Werbung“ trägt, lautet auszugsweise:

1. Der Rechtsanwalt wirbt vornehmlich durch die Qualität seiner anwaltlichen Leistung.

2. Der Rechtsanwalt darf über seine Dienstleistungen und seine Person informieren, soweit die Angaben sachlich richtig, unmittelbar berufsbezogen und durch ein Interesse der Rechtsuchenden gerechtfertigt sind. ...

8 § 35 Absatz 1 der Standesrichtlinien, der die Überschrift „Verbotene Werbung“ trägt, lautet auszugsweise:

1. Der Rechtsanwalt hat Werbung zu unterlassen, die unwahr, unsachlich, nicht in Einklang mit Ehre und Ansehen des Standes, den Berufspflichten sowie der Funktion des Rechtsanwaltes im Rahmen der Rechtspflege ist. Eine solche liegt insbesondere vor bei:

...

c) Anbieten beruflicher Leistungen gegenüber bestimmten Kategorien von möglichen Auftraggebern,

...

9 Laut dem Erkenntnis des Staatsgerichtshofs des Fürstentums Liechtenstein vom 28. Juni 2022 verbietet § 35 Absatz 1 Buchstabe c der Standesrichtlinien „proaktive Werbung von Rechtsanwälten dahingehend, ihre Leistungen in bestimmten Anlassfällen ausgewählten Personen(gruppen) anzubieten, die von sich aus daran kein Interesse artikuliert hatten“.

10 § 47 der Standesrichtlinien lautet:

Verstösse gegen diese Standesrichtlinien stellen eine Verletzung der Berufspflichten des Rechtsanwaltes (Artikel 46 RAG) dar und werden vom Fürstlichen Obergericht als Disziplinargericht der Rechtsanwälte nach Massgabe der Art. 46 ff RAG geahndet.

II Sachverhalt und Verfahren

11 Dr. Amann ist ein bei der Rechtsanwaltskammer in die Liste der liechtensteinischen Rechtsanwälte eingetragener Rechtsanwalt. Als solcher unterliegt er den Standesrichtlinien.

12 Im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen gegen die X AG, eine liechtensteinische Aktiengesellschaft, schrieb Dr. Amann die Aktionäre der X AG unaufgefordert an. In seinen Schreiben machte Dr. Amann diese auf die Möglichkeit aufmerksam, sich einer (Sammel-)Klage gegen die X AG im Zusammenhang mit einer zivilrechtlichen Schadenersatzforderung der Anleger der X AG anzuschliessen.

- 13 Am 15. Juli 2021 leitete die Rechtsanwaltskammer ein Disziplinarverfahren gegen Dr. Amann ein, was sie damit begründete, dass Dr. Amann durch das Anschreiben der Aktionäre der X AG gegen die Bestimmungen der Standesrichtlinien über das Werbeverbot für Rechtsanwälte, insbesondere deren § 35 Absatz 1 Buchstabe c, verstossen habe.
- 14 Am 29. März 2022 hat das vorlegende Gericht als das nach dem RAG zuständige Disziplinargericht die Unterbrechung des Verfahrens zur Antragstellung betreffend die Prüfung der Gesetzmässigkeit, hilfsweise der Verfassungsmässigkeit, von § 35 Absatz 1 Buchstabe c der Standesrichtlinien an den Staatsgerichtshof als zuständiges Verfassungsgericht angeordnet.
- 15 In seinem Erkenntnis vom 28. Juni 2022 gelangte der Staatsgerichtshof zu dem Ergebnis, dass die angefochtene Bestimmung des § 35 Absatz 1 Buchstabe c der Standesrichtlinien weder gesetz- noch verfassungswidrig ist.
- 16 Das Disziplinarverfahren wurde auf der Grundlage des Erkenntnisses des Staatsgerichtshofs fortgesetzt. In der mündlichen Verhandlung vom 25. Oktober 2022 verwies Dr. Amann auf die Dienstleistungsrichtlinie und beantragte die Vorlage an den EFTA-Gerichtshof. Die Rechtsanwaltskammer sprach sich gegen die Vorlage aus.
- 17 Vor diesem Hintergrund entschied das Fürstliche Obergericht, das Verfahren zu unterbrechen und beim Gerichtshof einen Antrag auf Vorabentscheidung zu stellen. Der Antrag vom 25. Oktober 2022 wurde beim Gerichtshof am 16. November 2022 registriert. Der Antrag nimmt insbesondere Bezug auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: EuGH) in der Rechtssache *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, C-119/09, EU:C:2011:208, und enthält die folgenden Fragen an den Gerichtshof:
 1. *Steht die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt einer Bestimmung wie in § 35 Abs. 1 lit. c der Standesrichtlinien der Liechtensteinischen Rechtsanwaltskammer entgegen, welche Rechtsanwälten das Anbieten beruflicher Leistungen gegenüber bestimmten Kategorien von möglichen Auftraggebern verbietet, welche Bestimmung im Sinne der Auslegung des Liechtensteinischen Staatsgerichtshofes derart zu verstehen ist, dass diese Bestimmung „die proaktive Werbung von Rechtsanwälten dahingehend verbietet, ihre Leistungen in bestimmten Anlassfällen ausgewählten Personen(gruppen) anzubieten, die von sich aus daran kein Interesse artikuliert hatten“?*
 2. *Ist Art. 24 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123/EG dahin auszulegen, dass eine nationale Bestimmung einem Rechtsanwalt nicht allgemein untersagen darf, potenzielle Mandanten, die bislang keine Kunden des Rechtsanwaltes waren, von sich aus nach Ermittlung ihrer persönlichen Adressen in einem Schreiben zu kontaktieren und diesen seine Dienstleistungen anzubieten, insbesondere*

durch Einbringung einer Schadenersatzklage in einem sie allenfalls als Anleger betreffenden Schadensfall?

- 18 Für eine ausführliche Darstellung des rechtlichen Hintergrunds, des Sachverhalts, des Verfahrens sowie der dem Gerichtshof vorgelegten Antwortvorschläge wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Auf die Vorbringen der Parteien wird im Folgenden nur insoweit eingegangen, wie es für die Begründung des Gerichtshofs erforderlich ist.

III Antwort des Gerichtshofs

- 19 Mit seinen Fragen ersucht das vorliegende Gericht im Wesentlichen um Klärung, ob die Dienstleistungsrichtlinie so auszulegen ist, dass sie einer Bestimmung wie § 35 Absatz 1 Buchstabe c der Standesrichtlinien entgegensteht, die laut dem Erkenntnis des Staatsgerichtshofs „proaktive Werbung von Rechtsanwälten dahingehend, ihre Leistungen in bestimmten Anlassfällen ausgewählten Personen(gruppen) anzubieten, die von sich aus daran kein Interesse artikuliert hatten“ verbietet.
- 20 Dem Antrag zufolge haben Rechtsanwälte nach § 35 Absatz 1 der Standesrichtlinien, der die Überschrift „Verbotene Werbung“ trägt, Werbung zu unterlassen, die unwahr, unsachlich, nicht in Einklang mit Ehre und Ansehen des Standes, den Berufspflichten sowie der Funktion des Rechtsanwaltes im Rahmen der Rechtspflege ist. § 35 Absatz 1 Buchstabe c sieht vor, dass solche Verbote für den Fall des Anbietens beruflicher Leistungen gegenüber bestimmten Kategorien von möglichen Auftraggebern Anwendung finden. Das vorliegende Gericht vertritt die Auffassung, dass diese Bestimmung nach Auslegung des Staatsgerichtshofs „proaktive Werbung von Rechtsanwälten dahingehend, ihre Leistungen in bestimmten Anlassfällen ausgewählten Personen (gruppen) anzubieten, die von sich aus daran kein Interesse artikuliert hatten“ verbietet. Der Gerichtshof hält fest, dass die Auslegung der nationalen Bestimmung durch das vorliegende Gericht unstrittig ist.
- 21 Im Rahmen des Verfahrens gemäss Artikel 34 des Abkommens der EFTA-Staaten über die Errichtung einer EFTA-Überwachungsbehörde und eines EFTA-Gerichtshofs, das auf einer klaren Aufgabentrennung zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof beruht, ist der Gerichtshof nicht zur Auslegung des nationalen Rechts befugt. Allein die nationalen Gerichte sind dafür zuständig, die genaue Bedeutung der nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften zu bestimmen (vgl. Rechtssache E-15/20 *Strafverfahren gegen P*, Urteil vom 30. Juni 2021, Randnr. 42, und die zitierte Rechtsprechung). Entsprechend zieht der Gerichtshof zum Verständnis von § 35 der Standesrichtlinien die Auslegung des Staatsgerichtshofs heran.
- 22 Artikel 24 der Dienstleistungsrichtlinie sieht zwei Verpflichtungen für EWR-Staaten vor: Erstens fordert Artikel 24 Absatz 1, dass die EWR-Staaten sämtliche absoluten Verbote der kommerziellen Kommunikation für reglementierte Berufe aufheben. Zweitens verlangt Artikel 24 Absatz 2, dass die EWR-Staaten sicherstellen, dass die kommerzielle Kommunikation durch Angehörige reglementierter Berufe die Anforderungen der berufsrechtlichen Regeln erfüllt, die im Einklang mit dem EWR-

Recht je nach Beruf insbesondere die Unabhängigkeit, die Würde und die Integrität des Berufsstandes sowie die Wahrung des Berufsgeheimnisses gewährleisten sollen. Diese berufsrechtlichen Regeln müssen nicht diskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismässig sein.

- 23 Bei der Prüfung, ob Artikel 24 der Dienstleistungsrichtlinie und insbesondere dessen Absatz 1 ein Verbot der gezielten proaktiven Werbung von Rechtsanwälten, 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 (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 25).
- 24 Aus den Erwägungsgründen 2 und 5 der Dienstleistungsrichtlinie ergibt sich, dass sie das Ziel verfolgt, die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern in den EWR-Staaten und des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen EWR-Staaten zu beseitigen, um zur Schaffung eines freien und wettbewerbsfähigen Binnenmarkts beizutragen (vgl. das Urteil in *Kommission ./ Ungarn*, C-179/14, EU:C:2016:108, Randnr. 63, und das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 26).
- 25 Der spezifische Zweck von Artikel 24 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie wird in deren Erwägungsgrund 100 Satz 1 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 (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 27). Den spezifischen Zweck von Artikel 24 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie widerspiegelt Erwägungsgrund 100 Satz 2, der die Angehörigen der reglementierten Berufe dazu auffordert, hinsichtlich des Inhalts und der Art und Weise der kommerziellen Kommunikation im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht gemeinschaftsweite Verhaltenskodizes zu erarbeiten.
- 26 Zum Zusammenhang, in den Artikel 24 der Dienstleistungsrichtlinie einzuordnen ist, ist zu beachten, dass dieser Artikel in Kapitel V („Qualität der Dienstleistungen“) der Richtlinie steht. Dieses Kapitel im Allgemeinen und Artikel 24 im Besonderen sollen die Interessen der Verbraucher schützen, indem sie die Qualität der Dienstleistungen der reglementierten Berufe im Binnenmarkt verbessern (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 28).
- 27 Sowohl aus dem Zweck des genannten Artikels 24 als auch aus dem Zusammenhang der Dienstleistungsrichtlinie, in den dieser einzuordnen ist, ergibt sich somit, dass der EWR-Gesetzgeber nicht nur absolute Verbote beseitigen wollte, sondern auch Verbote, eine oder mehrere Formen der kommerziellen Kommunikation im Sinne von Artikel 4 Nummer 12 dieser Richtlinie, wie insbesondere Werbung, Direktmarketing und Sponsoring, zu verwenden. Angesichts der in Erwägungsgrund 100 dieser Richtlinie genannten Beispiele sind als gemäss Artikel 24 Absatz 1 untersagte absolute Verbote

auch Berufsregeln anzusehen, nach denen es verboten ist, in einem Medium oder bestimmten Medien Informationen über den Dienstleister oder seine Tätigkeit zu veröffentlichen (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 29).

- 28 Wie bereits oben ausgeführt, steht es EWR-Staaten gemäss Artikel 24 Absatz 2 der Dienstleistungsrichtlinie im Licht von Erwägungsgrund 100 Satz 2 dieser Richtlinie jedoch frei, für reglementierte Berufe Verbote hinsichtlich des Inhalts und der Art und Weise der kommerziellen Kommunikation beizubehalten, 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 (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 30).
- 29 Damit die fragliche nationale Regelung in den Anwendungsbereich von Artikel 24 der Dienstleistungsrichtlinie fällt, muss es sich bei gezielter proaktiver Werbung von Rechtsanwälten um kommerzielle Kommunikation handeln.
- 30 Der Begriff kommerzielle Kommunikation ist in Artikel 4 Nummer 12 der Dienstleistungsrichtlinie 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 (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 32).
- 31 Entsprechend stellt der Gerichtshof fest, dass kommerzielle Kommunikation nicht nur die klassische Werbung umfasst, sondern auch andere Formen der Werbung und der Übermittlung von Informationen mit dem Ziel, neue Kunden zu gewinnen (vgl. das Urteil in *Verband Sozialer Wettbewerb*, C-19/15, EU:C:2016:563, Randnr. 27, und die zitierte Rechtsprechung). Darüber hinaus wirkt es sich auch nicht auf die Einordnung als kommerzielle Kommunikation aus, wenn sich Werbung gezielt an eine bestimmte Gruppe richtet.
- 32 Der Gerichtshof hält fest, dass gezielte proaktive Werbung eng mit dem Konzept der Kundenakquise verwandt ist, bei der es sich um eine Form der Übermittlung von Informationen mit dem Ziel der Gewinnung neuer Kunden handelt und die einen personalisierten Kontakt zwischen Dienstleistungserbringer und potenziellem Kunden impliziert, um diesem ein Dienstleistungsangebot zu unterbreiten. Beide Vorgänge/Aktivitäten erfordern eine unaufgeforderte Kontaktaufnahme der Angehörigen reglementierter Berufe mit möglichen neuen Auftraggebern, um diesen ihre Leistungen anzubieten, und sind damit naturgemäss proaktiv. Der EuGH hat festgehalten, dass das Konzept der Kundenakquise unter den Begriff der kommerziellen Kommunikation im Sinne von Artikel 4 Nummer 12 und Artikel 24 der Dienstleistungsrichtlinie fällt (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 38).

- 33 Unter diesen Umständen ist der Begriff der kommerziellen Kommunikation im Sinne von Artikel 24 der Dienstleistungsrichtlinie so zu verstehen, dass er gezielte proaktive Werbung und das Anbieten bestimmter Leistungen durch Rechtsanwälte, wie durch den Beschwerdeführer im Ausgangsrechtsstreit, beinhaltet.
- 34 Wie bereits oben ausgeführt, ist zwischen einem absoluten Verbot kommerzieller Kommunikation basierend auf ihrer Form und einem Verbot basierend auf dem Inhalt und der Art und Weise zu unterscheiden. Ersteres untersagt Artikel 24 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie uneingeschränkt, während Letzteres vorbehaltlich der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen nach Artikel 24 Absatz 2 zulässig sein kann. Folglich wird sich der Gerichtshof mit der Frage befassen, ob eine Bestimmung wie die gegenständliche als absolutes Verbot kommerzieller Kommunikation im Sinne von Artikel 24 Absatz 1 betrachtet werden kann.
- 35 Wie oben ausgeführt, haben Rechtsanwälte nach § 35 der Standesrichtlinien, der die Überschrift „Verbotene Werbung“ trägt, Werbung zu unterlassen, die unwahr, unsachlich, nicht in Einklang mit Ehre und Ansehen des Standes, den Berufspflichten sowie der Funktion des Rechtsanwaltes im Rahmen der Rechtspflege ist. Dem Antrag zufolge heisst es in § 35 Absatz 1 Buchstabe c, dass solche Werbung insbesondere im Fall des Anbietens beruflicher Leistungen gegenüber bestimmten Kategorien von möglichen Auftraggebern vorliegt. Die Standesrichtlinien nennen ein solches Verhalten somit als Beispiel für verbotene Werbung.
- 36 Laut Antrag vertritt das vorlegende Gericht die Auffassung, dass diese Bestimmung nach Auslegung des Staatsgerichtshofs „proaktive Werbung von Rechtsanwälten dahingehend, ihre Leistungen in bestimmten Anlassfällen ausgewählten Personen(gruppen) anzubieten, die von sich aus daran kein Interesse artikuliert hatten“ verbietet.
- 37 Es steht EWR-Staaten frei, für reglementierte Berufe (einschliesslich Rechtsanwälten) 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 (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 30).
- 38 Der Gerichtshof merkt an, dass es – wie vom vorlegenden Gericht ausgeführt – im Sinne der entsprechenden Bestimmung unerheblich ist, ob die fragliche Kommunikation wahr und sachlich ist oder nicht, da jede gezielte proaktive Werbung von Rechtsanwälten, unabhängig von ihrem Inhalt und der Art und Weise ihrer Verbreitung, als Verletzung von Ehre und Ansehen des Berufsstands betrachtet würde. Zudem scheint es keine individuelle Beurteilung der „bestimmten Kategorien von möglichen Auftraggebern“ und der von der Bestimmung abgedeckten Anlassfälle sowie der Gründe dafür zu geben. Entsprechend würde jede Gruppe, ob gross oder klein, als bestimmte Kategorie von möglichen Auftraggebern gelten.

- 39 Auf der Grundlage der dem Gerichtshof vorgelegten Informationen ginge schon die Tatsache, dass ein Rechtsanwalt unter Umständen, in denen er nicht dazu aufgefordert wurde, gezielte proaktive Werbung betreibt, mit einem Verstoß gegen § 35 Absatz 1 Buchstabe c der Standesrichtlinien einher. Tatsächlich stellt dies ein ähnliches Verbot dar wie jenes, das in der Rechtssache *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, als absolutes Verbot erkannt wurde. Ein solches Verbot würde sich somit auf alle Kommunikationsmittel erstrecken, die für diese kommerzielle Kommunikation verwendet werden könnten. Infolgedessen käme eine Vorschrift wie jene im Ausgangsrechtsstreit einem absoluten Verbot einer Form der kommerziellen Kommunikation gleich.
- 40 Somit kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass ein Verbot gezielter proaktiver Werbung von Rechtsanwälten wie jenes, das die nationalen Rechtsvorschriften, die Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits sind, vorsehen, als absolutes Verbot kommerzieller Kommunikation zu betrachten ist und daher gegen Artikel 24 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie verstößt. Entsprechend ist es mit dieser Richtlinie unvereinbar und kann nicht nach Artikel 24 Absatz 2 gerechtfertigt werden.
- 41 Diese Schlussfolgerung steht im Einklang mit dem Ziel der Dienstleistungsrichtlinie, bei dem es sich, wie oben ausgeführt, um die Beseitigung von Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zwischen den EWR-Staaten handelt. Tatsächlich sollte festgehalten werden, dass die fragliche nationale Vorschrift Rechtsanwälte aus anderen EWR-Staaten unverhältnismässig stärker beeinträchtigen kann, indem sie ihnen ein wirksames Mittel nimmt, um sich den fraglichen nationalen Markt zu erschliessen (vgl. das Urteil in *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable*, oben erwähnt, Randnr. 43, und die zitierte Rechtsprechung).
- 42 Der Gerichtshof unterstreicht, dass diese Schlussfolgerung nicht zwingend mit sich bringt, dass andere Formen der Regulierung gezielter proaktiver Werbung von Rechtsanwälten ein absolutes Verbot im Sinne von Artikel 24 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie darstellen. Soweit die nationale Regulierung einer solchen gezielten proaktiven Werbung kein absolutes Verbot nach Artikel 24 Absatz 1 darstellt, müssten die Regeln betreffend derartige Werbung, wie in Artikel 24 Absatz 2 vorgesehen, nicht diskriminierend, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und verhältnismässig sein.
- 43 In Anbetracht der obigen Ausführungen muss die Antwort auf die vorgelegten Fragen lauten, dass Artikel 24 Absatz 1 der Dienstleistungsrichtlinie so auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die es den Angehörigen reglementierter Berufe, wie dem Berufsstand der Rechtsanwälte, allgemein untersagen, proaktive Werbung zu betreiben, um ihre Leistungen ausgewählten Personen(gruppen) anzubieten, die von sich aus daran kein Interesse artikuliert hatten.

IV Kosten

- 44 Da es sich bei diesem Verfahren um einen Zwischenstreit in einem beim nationalen

Gericht anhängigen Rechtsstreit handelt, ist die Kostenentscheidung betreffend die Parteien dieses Verfahrens Sache jenes Gerichts. Die Auslagen im Zusammenhang mit der Abgabe von Stellungnahmen vor dem Gerichtshof sind – mit Ausnahme der Kosten dieser Parteien – nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen erstellt

DER GERICHTSHOF

in Beantwortung der ihm vom Fürstlichen Obergericht vorgelegten Fragen folgendes Gutachten:

Artikel 24 Absatz 1 der Richtlinie 2006/123/EG vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt ist so auszulegen, dass er nationalen Rechtsvorschriften wie jenen im Ausgangsrechtsstreit entgegensteht, die es den Angehörigen reglementierter Berufe, wie dem Berufsstand der Rechtsanwälte, allgemein untersagen, proaktive Werbung zu betreiben, um ihre Leistungen ausgewählten Personen(gruppen) anzubieten, die von sich aus daran kein Interesse artikuliert hatten.

Páll Hreinsson

Bernd Hammermann

Michael Reiertsen

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. Oktober 2023.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Kanzler

Páll Hreinsson
Präsident