

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Große Kammer)

5. Dezember 2006 *

In den verbundenen Rechtssachen C-94/04 und C-202/04

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht von der Corte d'appello di Torino (Italien) mit Entscheidungen vom 4. Februar und 5. Mai 2004, beim Gerichtshof eingegangen am 25. Februar und 18. Mai 2004, und vom Tribunale di Roma (Italien) mit Entscheidung vom 7. April 2004, beim Gerichtshof eingegangen am 6. Mai 2004, in den Verfahren

Federico Cipolla (C-94/04)

gegen

Rosaria Portolese, verheiratete Fazari,

und

Stefano Macrino,

Claudia Capodarte (C-202/04)

gegen

Roberto Meloni

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, der Kammerpräsidenten P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen und J. Klučka sowie der Richter J. Malenovský, U. Löhmus (Berichterstatter) und E. Levits,

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. Oktober 2005,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Cipolla, vertreten durch G. Cipolla, avvocatessa,

— von Herrn Meloni, vertreten durch S. Sabbatini, D. Condello, G. Scassellati Sforzolini und G. Rizza, avvocati,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia als Bevollmächtigten im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,

- der deutschen Regierung, vertreten durch A. Dittrich, C.-D. Quassowski und M. Lumma als Bevollmächtigte,

- der österreichischen Regierung, vertreten durch E. Riedl als Bevollmächtigten,

- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch E. Traversa, R. Wainwright, F. Amato und K. Mojzesowicz als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 1. Februar 2006

folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Artikel 10 EG, 49 EG, 81 EG und 82 EG.

- 2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen zwei Rechtsanwälten und ihren jeweiligen Mandanten wegen Honorararbeitreibung.

Rechtlicher Rahmen

- 3 Nach dem Real Decreto Legislativo Nr. 1578 vom 27. November 1933 (GURI Nr. 281 vom 5. Dezember 1933), umgewandelt in das Gesetz Nr. 36 vom 22. Januar 1934 (GURI Nr. 24 vom 30. Januar 1934), mit späteren Änderungen (im Folgenden: Real Decreto Legislativo) besteht der dem Justizminister zugeordnete Consiglio nazionale forense (Nationaler Rat der Rechtsanwälte, im Folgenden: CNF) aus Rechtsanwälten, die von den Angehörigen des Anwaltsstands gewählt werden, wobei auf den Gerichtsbezirk jeder Corte di appello ein Mitglied entfällt.

- 4 Artikel 57 des Real Decreto Legislativo bestimmt, dass die Maßstäbe für die Festsetzung der Honorare und Entgelte, die den Rechtsanwälten und den „procuratori“ in Zivil- und Strafsachen sowie für außergerichtliche Tätigkeiten zustehen, alle zwei Jahre durch Beschluss des CNF festgelegt werden. Nachdem die Gebührenordnung vom CNF beschlossen ist, muss sie nach italienischem Recht vom Justizminister genehmigt werden, der zuvor eine Stellungnahme des Comitato interministeriale dei prezzi (Interministerieller Preisausschuss, im Folgenden: CIP) und ein Gutachten des Consiglio di Stato (Staatsrat) einzuholen hat.

- 5 Gemäß Artikel 58 des Real Decreto Legislativo werden die genannten Maßstäbe anhand des Streitwerts und der mit der Sache befassten Instanz sowie bei Strafverfahren nach der Verfahrensdauer festgelegt. Für jede Handlung oder Abfolge von Handlungen werden ein Mindest- und ein Höchstsatz bestimmt.

- 6 Nach Artikel 60 des Real Decreto Legislativo werden die Gebühren anhand der genannten Maßstäbe und unter Berücksichtigung der Schwierigkeit und der Anzahl der behandelten Probleme gerichtlich festgesetzt. Die Festsetzung muss sich im Rahmen der zuvor festgelegten Mindest- und Höchstsätze bewegen. Das Gericht

kann die Höchstsätze jedoch überschreiten, wenn die Sache wegen des besonderen Charakters der Streitigkeit außergewöhnliche Bedeutung hat und wenn der eigentliche Wert der Leistung dies rechtfertigt. Umgekehrt kann es eine Gebühr unter dem Mindestsatz festsetzen, wenn die Sache einfach gelagert ist. In beiden Fällen muss das Gericht seine Entscheidung begründen.

- 7 Nach Artikel 2233 des Codice civile wird die Vergütung eines Dienstvertrags, wenn sie nicht von den Parteien vereinbart wurde und nicht nach den Tarifen oder den Gebräuchen bestimmt werden kann, allgemein vom Gericht nach Einholung der Stellungnahme der Berufsvereinigung, der der Berufstätige angehört, bestimmt. Für den Beruf des Rechtsanwalts sieht jedoch Artikel 24 des Gesetzes Nr. 794 vom 13. Juni 1942 (GURI Nr. 172 vom 23. Juli 1942) vor, dass die in der Gebührenordnung für anwaltliche Leistungen festgesetzten Mindesthonorare nicht abdingbar sind und dass jede abweichende Vereinbarung nichtig ist. Nach der Rechtsprechung der Corte suprema di cassazione (Kassationshof) gilt diese Regel auch für außergerichtliche Leistungen der Rechtsanwälte.

- 8 Die in der Rechtssache C-202/04 zugrunde liegende Gebührenordnung wurde durch Beschluss des CNF vom 12. Juni 1993, der am 29. September 1994 geändert wurde, festgelegt und durch Ministerialdekret vom 5. Oktober 1994 (GURI Nr. 247 vom 21. Oktober 1994) genehmigt. Artikel 2 dieses Dekrets bestimmt, dass „die in der Gebührenordnung im Anhang vorgesehenen Gebührenerhöhungen in Höhe von 50 % ab 1. Oktober 1994 und für die verbleibenden 50 % ab 1. April 1995 [gelten]“. Diese zeitliche Staffelung der Erhöhung beruht auf den Anmerkungen des CIP, der insbesondere die Steigerung der Inflation berücksichtigte. Vor der Genehmigung der Gebührenordnung befasste der Justizminister den CNF erneut mit der Sache; dieser billigte in seiner Sitzung vom 29. September 1994 den Vorschlag einer stufenweisen Anwendung der Gebührenordnung.

- 9 Die Gebührenordnung kennt drei Arten von Vergütungen, nämlich Honorare, Gebühren und Entgelte für gerichtliche Leistungen in Zivil- und Verwaltungsangelegenheiten, Honorare für gerichtliche Leistungen in Strafsachen sowie Honorare und Entgelte für außergerichtliche Leistungen.

Die Ausgangsrechtsstreite und die Vorlagefragen

Rechtssache C-94/04

- 10 Frau Portolese, verheiratete Fazari, und zwei weitere Eigentümer angrenzender Grundstücke in der Gemeinde Moncalieri wandten sich an Rechtsanwalt Cipolla, um ein Verfahren gegen diese Gemeinde wegen Zahlung einer Entschädigung für die dringliche Inbesitznahme der genannten Grundstücke einzuleiten, die durch eine einheitliche Entscheidung des Bürgermeisters von Moncalieri angeordnet worden war und auf die keine Enteignungsmaßnahme folgte. Rechtsanwalt Cipolla verfasste drei gesonderte verfahrenseinleitende Schriftsätze und machte beim Tribunale di Torino drei Verfahren gegen die Gemeinde anhängig.
- 11 Im weiteren Verlauf wurde die Streitigkeit gütlich im Wege eines Vergleichs beigelegt, der auf die unmittelbare Initiative eines der betroffenen Eigentümer ohne Tätigwerden von Herrn Cipolla zustande kam.
- 12 Dieser hatte vor der Abfassung und Zustellung der drei Schriftsätze von jedem der drei Kläger offenbar als Vorschuss für seine Dienste einen Betrag von 1 850 000 ITL erhalten; an Frau Portolese sandte er sodann eine Kostennote über den Gesamtbetrag von 4 125 000 ITL betreffend sein Honorar und diverse Auslagen. Frau Portolese weigerte sich, diesen Betrag zu zahlen. In dem darauf folgenden Rechtsstreit stellte das Tribunale di Torino mit Urteil vom 12. Juni 2003 fest, dass ein Betrag von 1 850 000 ITL gezahlt worden sei, und wies die Klage von Herrn Cipolla auf Zahlung von 4 125 000 ITL ab. Gegen dieses Urteil legte Herr Cipolla Berufung bei der Corte d'appello di Torino ein und beantragte insbesondere die Anwendung der Gebührenordnung.
- 13 Aus der Entscheidung des vorlegenden Gerichts geht hervor, dass sich im Ausgangsrechtsstreit die Frage stellt, ob eine etwaige Vereinbarung der Parteien über die Pauschalvergütung des Anwalts, die sich auf 1 850 000 ITL belaufen solle,

ungeachtet des italienischen Rechts als rechtsgültig erachtet werden müsste, weil es gegen das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht verstieße, sie von Amts wegen durch eine Berechnung der Vergütung des Rechtsanwalts auf der Grundlage der Gebührenordnung zu ersetzen.

- 14 Außerdem weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass es einem Berufstätigen, der nicht in Italien ansässig sei, verboten sei, für juristische Dienstleistungen, die er nach italienischem Recht für einen in Italien ansässigen Dienstleistungsempfänger erbringe, von den in der Gebührenordnung festgelegten Vergütungen abzuweichen. Auch sei in diesem Fall der obligatorische Mindestbetrag anzuwenden. Das genannte Verbot bewirke daher eine Behinderung anderer Rechtsanwälte beim Zugang zum italienischen Dienstleistungsmarkt.
- 15 Die Corte d'appello di Torino hat beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Findet der gemeinschaftsrechtliche Wettbewerbsgrundsatz nach den Artikeln 10 EG, 81 EG und 82 EG auch auf das Angebot von juristischen Dienstleistungen Anwendung?
 2. Umfasst dieser Grundsatz die Befugnis der Beteiligten, die Vergütung des Rechtsanwalts mit bindender Wirkung zu vereinbaren?
 3. Steht dieser Grundsatz der absoluten Unabdingbarkeit der Vergütungen für Rechtsanwälte entgegen?

4. Ist der Grundsatz der Freiheit des Dienstleistungsverkehrs nach den Artikeln 10 EG und 49 EG auch auf das Angebot juristischer Dienstleistungen anwendbar?

5. Wenn dies bejaht wird, ist dieser Grundsatz mit der absoluten Unabdingbarkeit der Vergütungen für Rechtsanwälte vereinbar?

Rechtssache C-202/04

- 16 Auf der Grundlage eines Gutachtens der berufsständischen Vertretung und in Anwendung der Gebührenordnung erwirkte Rechtsanwalt Meloni gegen Frau Capodarte und Herrn Macrino einen Vollstreckungsbescheid über die Zahlung von Honoraren, die sich auf bestimmte ihnen erbrachte außergerichtliche Leistungen auf dem Gebiet des Urheberrechts bezogen und zu denen u. a. mündliche Rechtsauskünfte und von dem Rechtsanwalt an die Gegenseite gesandte Schreiben gehörten.

- 17 Frau Capodarte und Herr Macrino wandten sich vor dem Tribunale di Roma gegen diesen Vollstreckungsbescheid und machten insbesondere geltend, die von Herrn Meloni geforderten Honorare seien im Hinblick auf die Bedeutung der bearbeiteten Sache und im Hinblick auf die tatsächlich von ihm erbrachten Leistungen unverhältnismäßig.

- 18 Das Tribunale di Roma meint, es müsse für die Bestimmung der Höhe des Herrn Meloni geschuldeten Honorars beurteilen, ob die Gebührenordnung, soweit sie auf die außergerichtlichen Tätigkeiten von Rechtsanwälten anwendbar sei, mit den Vorschriften des EG-Vertrags insbesondere unter Berücksichtigung dessen vereinbar sei, dass die Mandanten die fraglichen außergerichtlichen Hilfeleistungen auch von einer anderen Person als einem Rechtsanwalt erhalten könnten.

- 19 Das Tribunale di Roma hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Verstößt es gegen die Artikel 5 und 85 EG-Vertrag (jetzt Artikel 10 EG und 81 EG), wenn ein Mitgliedstaat Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erlässt, durch die auf der Grundlage eines von einer berufsständischen Vertretung von Rechtsanwälten erstellten Vorschlags eine Gebührenordnung mit Mindest- und Höchstsätzen für (so genannte außergerichtliche) Leistungen der Angehörigen des Berufsstands genehmigt wird, die diesen nicht vorbehalten sind, sondern von jedermann erbracht werden können?

- 20 Da die beiden Ausgangsverfahren miteinander in Zusammenhang stehen, sind sie nach Artikel 43 in Verbindung mit Artikel 103 der Verfahrensordnung zu gemeinsamer Entscheidung zu verbinden.

Zu den Vorlagefragen

Zur Zulässigkeit

Rechtssache C-94/04

— Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 21 Nach Auffassung von Herrn Cipolla sind die vom vorlegenden Gericht vorgelegten Fragen unzulässig, weil sie zum einen für den Ausgang des Ausgangsrechtsstreits nicht erheblich seien und zum anderen hypothetischen Charakter hätten.

- 22 In Bezug auf die erste Unzulässigkeitseinrede trägt Herr Cipolla vor, dass das anwendbare nationale Recht entgegen dem in der Vorlageentscheidung Ausgeführten vom nationalen Gericht nicht verlange, das Vorliegen und die Gültigkeit einer Vereinbarung zwischen dem Anwalt und seiner Mandantin zu beurteilen. Dass zwischen diesen keine Vereinbarung vorliege und dass der von der Mandantin für die zu vergütenden Leistungen gezahlte Betrag als Vorschuss zu qualifizieren sei, sei rechtskräftig entschieden, weil sich hiergegen die Berufung nicht richte.
- 23 Zu seiner zweiten Unzulässigkeitseinrede macht Herr Cipolla geltend, dass die Gültigkeit der zwischen dem Anwalt und seiner Mandantin geschlossenen Vereinbarung nur dann zu beurteilen wäre, wenn bewiesen wäre, dass es eine solche Vereinbarung gebe. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Somit seien die von der Corte d'appello di Torino vorgelegten Fragen einem Antrag auf gutachterliche Auskunft vergleichbar.
- 24 Die deutsche Regierung ist der Auffassung, dass der Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits keinen grenzüberschreitenden Bezug aufweise und Artikel 49 EG daher nicht anwendbar sei. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften stützt sich auf die jüngere Rechtsprechung des Gerichtshofes und vertritt die Auffassung, dass das Vorabentscheidungsersuchen, soweit es die Auslegung von Artikel 49 EG betreffe, zulässig sei.

— Antwort des Gerichtshofes

- 25 Was die von Herrn Cipolla vorgebrachten Einreden der Unzulässigkeit angeht, so ist daran zu erinnern, dass eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefragen eines nationalen Gerichts spricht, die es zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festgelegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat (vgl. Urteil vom 15. Mai 2003 in der Rechtssache C-300/01, Salzmann, Slg. 2003, I-4899, Randnrn. 29 und 31). Die Zurückweisung des Ersuchens eines nationalen Gerichts ist dem Gerichtshof nur möglich, wenn die erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem

hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (vgl. u. a. Urteile vom 13. März 2001 in der Rechtssache C-379/98, PreussenElektra, Slg. 2001, I-2099, Randnr. 39, und vom 15. Juni 2006 in der Rechtssache C-466/04, Acereda Herrera, Slg. 2006, I-5341, Randnr. 48).

- 26 Die Vermutung der Entscheidungserheblichkeit kann nicht allein dadurch widerlegt werden, dass eine der Parteien des Ausgangsverfahrens bestimmte Tatsachen wie die in der Randnummer 22 des vorliegenden Urteils aufgeführten bestreitet, deren Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu überprüfen hat und die den Streitgegenstand bestimmen.
- 27 Daher ist davon auszugehen, dass der Ausgangsrechtsstreit, wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, die Frage betrifft, ob eine etwaige Vereinbarung zwischen einer Mandantin und ihrem Anwalt über dessen Pauschalvergütung deshalb als rechtsgültig erachtet werden muss, weil es gegen das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht verstieße, sie von Amts wegen durch eine Berechnung der Vergütung des Rechtsanwalts auf der Grundlage der in dem betreffenden Mitgliedstaat in Kraft befindlichen Gebührenordnung zu ersetzen.
- 28 Hierzu ist festzustellen, dass die vom vorlegenden Gericht erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts nicht offensichtlich außer Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht und dass die Fragen hinsichtlich der Auslegung dieser Vorschriften nicht offensichtlich hypothetisch sind.
- 29 Daher kann, selbst wenn sich das Bestehen der im Ausgangsverfahren streitigen Vereinbarung nicht beweisen ließe, nicht ausgeschlossen werden, dass die vom vorlegenden Gericht erbetene Auslegung des Gemeinschaftsrechts, die es dem Gericht ermöglichen kann, die Vereinbarkeit der Gebührenordnung mit den Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrags zu beurteilen, ihm bei der Entscheidung

des bei ihm anhängigen Rechtsstreits nützlich ist. Denn dieser bezieht sich hauptsächlich auf die Festsetzung der Rechtsanwalts honorare, die, wie in Randnummer 6 des vorliegenden Urteils angegeben, durch das Gericht und, von Ausnahmen abgesehen, im Rahmen der Ober- und Untergrenzen erfolgt, die zuvor vom Justizminister festgesetzt werden.

³⁰ Was schließlich des Näheren die Fragen zur Auslegung von Artikel 49 EG betrifft, so kann eine Antwort, auch wenn feststeht, dass sämtliche Aspekte des dem vorlegenden Gericht unterbreiteten Rechtsstreits einen einzigen Mitgliedstaat betreffen, dem vorlegenden Gericht gleichwohl von Nutzen sein, insbesondere dann, wenn sein nationales Recht in einem Verfahren der vorliegenden Art vorschreibt, dass einem italienischen Staatsbürger die gleichen Rechte zustehen, die dem Staatsbürger eines anderen Mitgliedstaats in der gleichen Lage kraft Gemeinschaftsrechts zustünden (vgl. u. a. Urteil vom 30. März 2006 in der Rechtssache C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Slg. 2006, I-2941, Randnr. 29).

³¹ Daher ist zu prüfen, ob die Bestimmungen des EG-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr, um deren Auslegung von dem genannten Gericht ersucht wird, der Anwendung einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegenstehen, soweit sie auf in anderen Mitgliedstaaten als der Italienischen Republik wohnhafte Personen Anwendung findet.

³² Nach alledem ist festzustellen, dass das Vorabentscheidungsersuchen zulässig ist.

Rechtssache C-202/04

— Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

- 33 Herr Meloni erhebt die Einrede der Unzulässigkeit gegen die vom Tribunale di Roma vorgelegte Frage, weil es keine Verbindung zwischen dieser Frage und dem Ausgang des Rechtsstreits gebe, der bei diesem Gericht anhängig sei; Gegenstand dieses Rechtsstreits sei die Anwendung der Gebührenordnung auf eine Erbringung außergerichtlicher Dienstleistungen durch einen zugelassenen Rechtsanwalt.
- 34 Außerdem habe das vorliegende Gericht nicht genau angegeben, weswegen es sich veranlasst sehe, Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufzuwerfen.
- 35 Die italienische Regierung trägt vor, dass es nach italienischem Recht, wenn die Parteien nicht vertraglich die Honorare festgelegt hätten und der Mandant wie im Ausgangsrechtsstreit die einseitig durch den Anwalt in Rechnung gestellten bestreite, Sache des befassen Richters sei, die Honorare frei festzusetzen. Die Frage der Vereinbarkeit der Gebührenordnung für außergerichtliche Dienstleistungen der Anwälte mit den Artikeln 10 EG und 81 EG sei daher für den Ausgang des Ausgangsrechtsstreits ohne Belang.
- 36 Außerdem sei die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage im Hinblick darauf nicht einschlägig, dass im Ausgangsrechtsstreit weder bei der Ausarbeitung der Gebührenordnung noch wegen des Verhaltens der Wirtschaftsteilnehmer eine wettbewerbswidrige Praxis vorliege.

— Antwort des Gerichtshofes

- 37 Zur ersten von Herrn Meloni erhobenen Einrede der Unzulässigkeit ist daran zu erinnern, dass sich der Rechtsstreit auf die Anwendung der Gebührenordnung auf eine außergerichtliche Dienstleistung bezieht, die von einem zugelassenen Rechtsanwalt erbracht worden ist. Mit seiner Frage möchte das nationale Gericht wissen, ob die Wettbewerbsvorschriften einer derartigen Anwendung entgegenstehen, weil die besagte Gebührenordnung keine Anwendung auf eine außergerichtliche Dienstleistung fände, wenn diese von einer nicht als Anwalt zugelassenen Person erbracht würde. Unter diesen Voraussetzungen lässt sich die Vermutung der Erheblichkeit der vom nationalen Gericht zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts vorgelegten Fragen nicht widerlegen.
- 38 Die aus der Tatsache, dass das vorlegende Gericht die genauen Gründe nicht angegeben habe, die es dazu veranlasst hätten, Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufzuwerfen, hergeleitete Einrede der Unzulässigkeit dringt ebenfalls nicht durch. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist es unerlässlich, dass das nationale Gericht ein Mindestmaß an Erläuterungen zu den Gründen für die Wahl der Gemeinschaftsbestimmungen, um deren Auslegung es ersucht, und zu dem Zusammenhang gibt, den es zwischen diesen Bestimmungen und den auf den Rechtsstreit anzuwendenden nationalen Rechtsvorschriften herstellt (vgl. u. a. Beschluss vom 28. Juni 2000 in der Rechtssache C-116/00, Laguillaumie, Slg. 2000, I-4979, Randnr. 16). Das Vorabentscheidungsersuchen genügt diesem Erfordernis vollauf, wie auch der Generalanwalt in Nummer 24 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat.
- 39 Was die erste von der italienischen Regierung vorgebrachte Einrede der Unzulässigkeit angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht davon ausgeht, dass es im Rahmen des ihm unterbreiteten Rechtsstreits nach italienischem Recht die Honoraransprüche des Rechtsanwalts unter Heranziehung der auf die für Rechtsanwälte bei außergerichtlichen Tätigkeiten geltenden Gebührenordnung zu bestimmen hat.

- 40 Wie in Randnummer 25 des vorliegenden Urteils ausgeführt, ist es nicht Sache des Gerichtshofes, den rechtlichen und sachlichen Rahmen, den das nationale Gericht festgelegt hat und in dem sich die von ihm dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts stellen, auf seine Richtigkeit zu überprüfen.
- 41 Damit ist die Vermutung der Entscheidungserheblichkeit, die für die dem Gerichtshof vorgelegte Frage gilt, nicht widerlegt.
- 42 In Bezug auf die zweite Einrede der Unzulässigkeit, die die italienische Regierung erhebt, ist, wie bereits in Randnummer 37 des vorliegenden Urteils ausgeführt, daran zu erinnern, dass das vorlegende Gericht mit seiner Frage wissen möchte, ob die vom EG-Vertrag aufgestellten Wettbewerbsregeln der Anwendung der Gebührenordnung in dem ihm unterbreiteten Rechtsstreit entgegenstehen. Daher ist die Frage, ob eine wettbewerbswidrige Praxis im Ausgangsverfahren gegeben ist, gerade Gegenstand der vom Gericht vorgelegten Auslegungsfrage und kann im vorliegenden Fall nicht als unerheblich angesehen werden.
- 43 Daraus folgt, dass das Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale di Roma zulässig ist.

Zu den Fragen

Zu den ersten drei Fragen in der Rechtssache C-94/04 und zur Frage in der Rechtssache C-202/04

- 44 Mit diesen Fragen, die gemeinsam in umformulierter, den maßgebenden Aspekten beider Rechtssachen und insbesondere der Tatsache Rechnung tragender Form zu

prüfen sind, dass es in den Ausgangsrechtsstreitigkeiten um Mindesthonorare geht, möchten die vorlegenden Gerichte im Wesentlichen wissen, ob es den Artikeln 10 EG, 81 EG und 82 EG zuwiderläuft, wenn ein Mitgliedstaat eine Norm erlässt, die auf der Grundlage eines von einer berufsständischen Vertretung von Rechtsanwälten wie dem CNF erarbeiteten Vorschlags eine Gebührenordnung genehmigt, die eine Mindestgrenze für die Honorare der Mitglieder der Rechtsanwaltschaft festlegt, von der grundsätzlich ebenso wenig bei Leistungen, die diesen Mitgliedern vorbehalten sind, wie bei Leistungen abgewichen werden kann, die, wie außegerichtliche Dienstleistungen, auch von jedem anderen, der Gebührenordnung nicht unterworfenen Wirtschaftsteilnehmer erbracht werden können.

⁴⁵ Vorab ist darauf hinzuweisen, dass diese Gebührenordnung, die sich auf das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats erstreckt, im Sinne von Artikel 81 Absatz 1 EG zur Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten geeignet ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 17. Oktober 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren/Kommission*, 8/72, Slg. 1972, 977, Randnr. 29, vom 10. Dezember 1991 in der Rechtssache C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Slg. 1991, I-5889, Randnrn. 14 und 15, sowie vom 19. Februar 2002 in der Rechtssache C-35/99, *Arduino*, I-1529, Randnr. 33).

⁴⁶ Nach ständiger Rechtsprechung betreffen die Artikel 81 EG und 82 EG zwar an sich nur das Verhalten von Unternehmen und nicht als Gesetz oder Verordnung ergangene Maßnahmen der Mitgliedstaaten; in Verbindung mit Artikel 10 EG, der eine Pflicht zur Zusammenarbeit begründet, verbieten sie es jedoch den Mitgliedstaaten, Maßnahmen, auch in Form von Gesetzen oder Verordnungen, zu treffen oder beizubehalten, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln aufheben könnten (vgl. u. a. Beschluss vom 17. Februar 2005 in der Rechtssache C-250/03, *Mauri*, Slg. 2005, I-1267, Randnr. 29 und zitierte Rechtsprechung).

⁴⁷ Wie der Gerichtshof u. a. entschieden hat, liegt eine Verletzung der Artikel 10 EG und 81 EG vor, wenn ein Mitgliedstaat gegen Artikel 81 EG verstoßende Kartellabsprachen vorschreibt oder begünstigt oder die Auswirkungen solcher

Absprachen verstärkt oder wenn er seiner eigenen Regelung dadurch ihren staatlichen Charakter nimmt, dass er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt (oben genannter Beschluss Mauri, Randnr. 30 und zitierte Rechtsprechung).

- 48 Dabei ist unter den in den Ausgangsverfahren obwaltenden Umständen die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat einer berufsständischen, aus Rechtsanwälten gebildeten Organisation wie dem CNF die Ausarbeitung eines Vorschlags für eine Gebührenordnung vorschreibt, kein Beleg dafür, dass dieser Staat der letztlich erlassenen Gebührenordnung ihren staatlichen Charakter nimmt, indem er die Verantwortung für Entscheidungen auf diesem Gebiet Rechtsanwälten überträgt.
- 49 Denn obwohl die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende nationale Regelung weder Verfahrensvorschriften noch materielle Bestimmungen enthält, durch die mit hinreichender Wahrscheinlichkeit sichergestellt werden könnte, dass der CNF bei der Ausarbeitung des Vorschlags für die Gebührenordnung als ein im Allgemeininteresse tätiger, ausgegliederter Bestandteil der öffentlichen Gewalt handelt, ist nicht zu erkennen, dass der italienische Staat auf die Ausübung seiner Letztentscheidungsbefugnis oder auf die Kontrolle der Anwendung der Gebührenordnung verzichtet hätte (vgl. oben genanntes Urteil Arduino, Randnrn. 39 und 40).
- 50 Zum einen ist der CNF nur mit der Ausarbeitung eines Vorschlags für die Gebührenordnung betraut, dem als solchem keine Bindungswirkung zukommt. Ohne die Genehmigung des Justizministers tritt der Gebührenordnungsvorschlag nicht in Kraft, so dass die früher genehmigten Gebührensätze anwendbar bleiben. Daher kann der Minister den CNF zur Änderung des Vorschlags veranlassen. Im Übrigen stehen dem Minister zwei staatliche Organe, der Staatsrat und der CIP, zur Seite, deren Stellungnahmen er vor der Genehmigung der Gebührenordnung einzuholen hat (vgl. oben genanntes Urteil Arduino, Randnr. 41).

- 51 Zum anderen sieht Artikel 60 des Real Decreto Legislativo vor, dass die Honorare durch das Gericht auf der Grundlage der in Artikel 57 des Real Decreto Legislativo vorgesehenen Maßstäbe und unter Berücksichtigung der Schwierigkeit und der Anzahl der behandelten Probleme festgesetzt werden. Das Gericht kann zudem unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen durch eine ordnungsgemäß begründete Entscheidung von den nach Artikel 58 des Real Decreto Legislativo festgelegten Mindestsätzen abweichen (vgl. in diesem Sinne oben genanntes Urteil Arduino, Randnr. 42).
- 52 Daher lässt sich nicht annehmen, dass der italienische Staat dadurch auf seine Befugnisse verzichtet hätte, dass er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern übertragen hätte, was zur Folge hätte, dass die dem Ausgangsverfahren zugrunde liegende Regelung ihren staatlichen Charakter verlieren würde (vgl. oben genanntes Urteil Arduino, Randnr. 43, und oben genannter Beschluss Mauri, Randnr. 36).
- 53 Aus den in den Randnummern 50 und 51 des vorliegenden Urteils dargelegten Gründen kann diesem Staat auch nicht der Vorwurf gemacht werden, dem CNF gegen Artikel 81 EG verstoßende Kartellabsprachen vorzuschreiben, ihren Abschluss zu begünstigen oder die Auswirkungen solcher Absprachen zu verstärken oder gegen Artikel 82 EG verstoßende Missbräuche einer beherrschenden Stellung vorzuschreiben, zu begünstigen oder die Auswirkungen solcher Missbräuche zu verstärken (vgl. in diesem Sinne oben genanntes Urteil Arduino, Randnr. 43, und oben genannter Beschluss Mauri, Randnr. 37).
- 54 Daher ist auf die ersten drei Fragen in der Rechtssache C-94/04 und die Frage in der Rechtssache C-202/04 zu antworten, dass es den Artikeln 10 EG, 81 EG und 82 EG nicht zuwiderläuft, wenn ein Mitgliedstaat eine Norm erlässt, die auf der Grundlage eines von einer berufsständischen Vertretung von Rechtsanwälten wie dem CNF erarbeiteten Vorschlags eine Gebührenordnung genehmigt, die eine Mindestgrenze für die Honorare der Mitglieder der Rechtsanwaltschaft festlegt, von der grundsätzlich ebenso wenig bei Leistungen, die diesen Mitgliedern vorbehalten sind, wie bei Leistungen abgewichen werden kann, die, wie außergerichtliche Dienstleistungen, auch von jedem anderen, der genannten Gebührenordnung nicht unterworfenen Wirtschaftsteilnehmer erbracht werden können.

Zur vierten und zur fünften Frage in der Rechtssache C-94/04

- 55 Mit diesen beiden Fragen möchte die Corte d'appello di Torino im Wesentlichen wissen, ob Artikel 49 EG einer Regelung entgegensteht, die es verbietet, im Wege einer Vereinbarung von den durch eine Gebührenordnung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden festgelegten Mindesthonoraren für Leistungen abzuweichen, die zum einen Gerichtsbezug aufweisen und zum anderen Rechtsanwältinnen vorbehalten sind.
- 56 Nach ständiger Rechtsprechung verlangt Artikel 49 EG nicht nur die Beseitigung jeder Diskriminierung des in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die Aufhebung aller Beschränkungen — selbst wenn sie unterschiedslos für inländische Dienstleistende wie für solche aus anderen Mitgliedstaaten gelten –, die geeignet sind, die Tätigkeiten des Dienstleistenden, der in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist und dort rechtmäßig ähnliche Dienstleistungen erbringt, zu unterbinden oder zu behindern (vgl. u. a. Urteile vom 29. November 2001 in der Rechtssache C-17/00, *De Coster*, Slg. 2001, I-9445, Randnr. 29, sowie vom 8. September 2005 in den Rechtssachen C-544/03 und C-545/03, *Mobistar und Belgacom Mobile*, Slg. 2005, I-7723, Randnr. 29).
- 57 Außerdem hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass Artikel 49 EG der Anwendung jeder nationalen Regelung entgegensteht, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert (vgl. oben genannte Urteile *De Coster*, Randnr. 30 und zitierte Rechtsprechung, und *Mobistar und Belgacom Mobile*, Randnr. 30).
- 58 Das Verbot, durch Vereinbarung von den durch die Gebührenordnung festgesetzten Mindesthonoraren abzuweichen, wie es die italienischen Rechtsvorschriften vorsehen, kann den Zugang von in einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik niedergelassenen Rechtsanwältinnen zum italienischen Markt für juristische

Dienstleistungen erschweren und ist somit geeignet, die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeiten in diesem Mitgliedstaat zu beschränken. Folglich stellt sich dieses Verbot als eine Beschränkung im Sinne von Artikel 49 EG dar.

- 59 Denn das genannte Verbot nimmt Rechtsanwälten, die in einem anderen Mitgliedstaat als der Italienischen Republik niedergelassen sind, die Möglichkeit, durch geringere Honorarforderungen als den in der Gebührenordnung festgesetzten solchen Rechtsanwälten wirksamer Konkurrenz zu machen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat niedergelassen sind und denen es daher leichter als im Ausland niedergelassenen Rechtsanwälten fällt, sich einen Mandantenstamm aufzubauen (vgl. entsprechend Urteil vom 5. Oktober 2004 in der Rechtssache C-442/02, Slg. 2004, I-8961, Randnr. 13).
- 60 Außerdem beschränkt dieses Verbot die Auswahl der Dienstleistungsempfänger in Italien, denn diese können nicht die Dienste von in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Rechtsanwälten in Anspruch nehmen, die in Italien ihre Leistungen zu einem geringeren Preis anböten als demjenigen, der sich aus den durch die Gebührenordnung festgelegten Mindesthonoraren ergibt.
- 61 Ein derartiges Verbot kann jedoch gerechtfertigt sein, wenn es zwingenden Gründen des Allgemeinwohls entspricht, geeignet ist, die Verwirklichung des mit ihm verfolgten Zieles zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (vgl. u. a. Urteile vom 5. Juni 1997 in der Rechtssache C-398/95, SETTG, Slg. 1997, I-3091, Randnr. 21, und Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, Randnr. 37).
- 62 Zur Rechtfertigung der Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, die aus dem streitigen Verbot folgt, macht die italienische Regierung geltend, dass ein überzogener Wettbewerb zwischen Rechtsanwälten die Gefahr eines Preiskampfs mit sich bringe, der zu einem Verfall der Qualität der geleisteten Dienste zulasten der Verbraucher insbesondere in ihrer Eigenschaft als Rechtssuchende führen könne, die vor Gericht qualitativ hochwertiger Beratung bedürften.

- 63 Nach Auffassung der Kommission ist kein Kausalzusammenhang zwischen der Festsetzung von Mindesthonorarniveaus und einem gehobenen Qualitätsstandard der von den Anwälten geleisteten beruflichen Dienste nachgewiesen. In Wirklichkeit stünden andere staatliche Maßnahmen wie u. a. die Vorschriften über den Zugang zum Rechtsanwaltsberuf, die disziplinarischen Regeln, die es ermöglichten, für die Einhaltung des Standesrechts zu sorgen, und die Regeln auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Schadensersatzes dadurch in unmittelbarem Kausalzusammenhang zum Mandantenschutz sowie dem ordnungsgemäßen Funktionieren der Rechtspflege, dass sie einen gehobenen Qualitätsstandard der von den Rechtsanwälten erbrachten Dienste aufrechterhielten.
- 64 Hier ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz zum einen der Verbraucher, u. a. der Empfänger gerichtszugänglicher, von Organen der Rechtspflege erbrachter Dienstleistungen, und zum anderen einer geordneten Rechtspflege Ziele darstellen, die als zwingende Gründe des Allgemeininteresses angesehen werden können und mit denen sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen lässt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. Dezember 1996 in der Rechtssache C-3/95, Reisebüro Broede, Slg. 1996, I-6511, Randnr. 31 und zitierte Rechtsprechung, und vom 21. September 1999 in der Rechtssache C-124/97, Slg. 1999, I-6067, Randnr. 33), wenn die nationale Maßnahme, die im Ausgangsverfahren in Rede steht, zum einen geeignet ist, die Verwirklichung des verfolgten Zieles zu garantieren, und zum anderen nicht über das zur Erreichung dieses Zieles Erforderliche hinausgeht.
- 65 Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, darüber zu befinden, ob die Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, die sich aus der nationalen Regelung ergibt, im Ausgangsverfahren diese Voraussetzungen erfüllt. Dabei muss es die in den folgenden Randnummern angesprochenen Aspekte berücksichtigen.
- 66 So wird insbesondere zu prüfen sein, ob es eine Wechselbeziehung zwischen der Honorarhöhe und der Qualität der von den Rechtsanwälten erbrachten Dienstleistungen gibt und ob namentlich die Festsetzung derartiger Mindesthonorare geeignet ist, die verfolgten Ziele, nämlich den Schutz der Verbraucher und die geordnete Rechtspflege, zu erreichen.

- 67 Zwar können hohe Mindesthonorare die Mitglieder des Berufsstands nicht davon abhalten, minderwertige Dienstleistungen zu erbringen, doch kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass solche Honorare helfen, in einem Kontext wie dem des italienischen Marktes, der nach dem Vorabentscheidungsersuchen durch eine ausgesprochen große Anzahl zugelassener und praktizierender Anwälte gekennzeichnet ist, einen Konkurrenzkampf zwischen Anwälten zu vermeiden, der zu Billigangeboten führen könnte, was das Risiko eines Verfalls der Qualität der erbrachten Dienstleistungen zur Folge hätte.
- 68 Außerdem werden sowohl die Besonderheiten des fraglichen Marktes, wie sie in der vorstehenden Randnummer angesprochen sind, als auch die Besonderheiten der in Rede stehenden Dienstleistungen sowie insbesondere die Tatsache zu berücksichtigen sein, dass auf dem Gebiet anwaltlicher Dienstleistungen regelmäßig eine „Asymmetrie der Information“ zwischen den „Verbrauchern als Mandanten“ und den Rechtsanwälten besteht. Die Rechtsanwälte verfügen nämlich über eine hohes Maß an Fachkenntnissen, die die Verbraucher nicht zwangsläufig haben, so dass es Letzteren schwerfällt, die Qualität der ihnen erbrachten Dienstleistungen zu beurteilen (vgl. insbesondere den Bericht über den Wettbewerb bei freiberuflichen Dienstleistungen in der Mitteilung KOM[2004] 83 endg. der Kommission vom 9. Februar 2004, S. 10).
- 69 Allerdings wird das vorlegende Gericht prüfen müssen, ob für die Anwälte geltende Berufsregeln und insbesondere Vorschriften über die Organisation, die Qualifikation, das Standesrecht, die Kontrolle und die Haftung als solche ausreichen, um die Ziele des Verbraucherschutzes und der geordneten Rechtspflege zu erreichen.
- 70 Nach alledem ist auf die vierte und die fünfte Frage in der Rechtssache C-94/04 zu antworten, dass eine Regelung, die es ausnahmslos verbietet, im Wege einer Vereinbarung von den durch eine Rechtsanwaltsgebührenordnung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden festgelegten Mindesthonoraren für Leistungen abzuweichen, die zum einen Gerichtsbezug aufweisen und zum anderen Rechtsanwälten vorbehalten sind, eine Beschränkung des in Artikel 49 EG

vorgesehenen freien Dienstleistungsverkehrs darstellt. Es ist Sache des vorliegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine solche Regelung angesichts ihrer konkreten Anwendungsmodalitäten tatsächlich den Zielen des Verbraucherschutzes und der geordneten Rechtspflege Rechnung trägt, die sie rechtfertigen können, und ob die mit ihr auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.

Kosten

- 71 Für die Parteien der Ausgangsverfahren sind die Verfahren ein Zwischenstreit in den bei den vorliegenden Gerichten anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieser Gerichte. 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:

- 1. Den Artikeln 10 EG, 81 EG und 82 EG läuft es nicht zuwider, wenn ein Mitgliedstaat eine Norm erlässt, die auf der Grundlage eines von einer berufsständischen Vertretung von Rechtsanwälten wie dem Consiglio nazionale forense (Nationaler Rat der Rechtsanwälte) erarbeiteten Vorschlags eine Gebührenordnung genehmigt, die eine Mindestgrenze für die Honorare der Mitglieder der Rechtsanwaltschaft festlegt, von der grundsätzlich ebenso wenig bei Leistungen, die diesen Mitgliedern vorbehalten sind, wie bei Leistungen abgewichen werden kann, die, wie außegerichtliche Dienstleistungen, auch von jedem anderen, der genannten Gebührenordnung nicht unterworfenen Wirtschaftsteilnehmer erbracht werden können.**

2. **Eine Regelung, die es ausnahmslos verbietet, im Wege einer Vereinbarung von den durch eine Rechtsanwaltsgebührenordnung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden festgelegten Mindesthonoraren für Leistungen abzuweichen, die zum einen Gerichtsbezug aufweisen und zum anderen Rechtsanwälten vorbehalten sind, stellt eine Beschränkung des in Artikel 49 EG vorgesehenen freien Dienstleistungsverkehrs dar. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine solche Regelung angesichts ihrer konkreten Anwendungsmodalitäten tatsächlich den Zielen des Verbraucherschutzes und der geordneten Rechtspflege Rechnung trägt, die sie rechtfertigen können, und ob die mit ihr auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen.**

Unterschriften