URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

16. Januar 2003 *

In der Rechtssache C-388/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Patakia und R. Amorosi als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten im Beistand von M. Fiorilli, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG und 49 EG verstoßen hat, dass sie von lokalen oder dezentralen Einrichtungen des Staates gewährte diskriminierende Tarifvorteile für den Zugang zu öffentlichen Museen, Denkmälern, Galerien,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

antiken Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter ihren Staatsangehörigen oder den im Gebiet der die fragliche kulturelle Anlage betreibenden Stelle Ansässigen von mehr als 60 oder 65 Jahren vorbehalten hat und somit Touristen, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, oder Gebietsfremde, die dieselben objektiven Altersvoraussetzungen erfüllen, von diesen Vorteilen ausgeschlossen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet sowie der Richter R. Schintgen und V. Skouris, der Richterin N. Colneric und des Richters J. N. Cunha Rodrigues (Berichterstatter),

Generalanwältin: C. Stix-Hackl
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 10. Oktober 2002,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 8. Oktober 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG und 49 EG verstoßen hat, dass sie von lokalen oder dezentralen Einrichtungen des Staates gewährte diskriminierende Tarifvorteile für den Zugang zu öffentlichen Museen, Denkmälern, Galerien, antiken Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter ihren Staatsangehörigen oder den im Gebiet der die fragliche kulturelle Anlage betreibenden Stelle Ansässigen von mehr als 60 oder 65 Jahren vorbehalten hat und somit Touristen, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, oder Gebietsfremde, die dieselben objektiven Altersvoraussetzungen erfüllen, von diesen Vorteilen ausgeschlossen hat.

Nationale Regelung

2 Artikel 1 Absatz 1 des Dekrets Nr. 507 des Ministeriums für Kultur- und Umweltgüter vom 11. Dezember 1997 mit dem Titel „Regelung mit Bestimmungen über die Einführung der Eintrittskarte für staatliche Denkmäler, Museen, Galerien, antike Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter“ (GURI Nr. 35 vom 12. Februar 1998, S. 13) bestimmt:

„Für den Eintritt zu staatlichen Denkmälern, Museen, Galerien, antiken Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter ist regelmäßig der Kauf einer Eintrittskarte erforderlich, deren Gültigkeit vom Ausgabedatum unabhängig sein kann.“

3 Artikel 4 Absatz 3 des Dekrets sieht vor:

„Kostenloser Eintritt wird gewährt:

...

e) italienischen Staatsangehörigen, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet oder das sechzigste Lebensjahr vollendet haben. Besucher unter zwölf Jahren müssen sich begleiten lassen.

..."

4 Das Dekret Nr. 375 desselben Ministeriums vom 28. September 1999 mit dem Titel „Regelung zur Änderung des Ministerialdekrets vom 11. Dezember 1997 mit Bestimmungen über die Einführung der Eintrittskarte für nationale Denkmäler, Museen, Galerien, antike Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter" (GURI Nr. 253 vom 27. Oktober 1999, S. 20) sieht in seinem einzigen Artikel vor:

„1. Artikel 4 des Dekrets Nr. 507 vom 11. Dezember 1997 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 Buchstabe e wird der Satz wie folgt ersetzt: ‚Bürgern der Europäischen Union, die das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet oder das sechzigste Lebensjahr vollendet haben';

...“

Vorverfahren

5 Nachdem die Kommission im Laufe des Jahres 1998 mit mehreren Beschwerden befasst wurde, führte sie Untersuchungen durch, die zu dem Ergebnis gelangten, dass die Regelung über Vorzugstarife für Personen im Alter von mehr als 60 oder 65 Jahren für den Eintritt in den Dogenpalast in Venedig (Italien) sowie u. a. in die kommunalen Museen der italienischen Städte Treviso, Padua und Florenz eine Diskriminierung der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten als der Italienischen Republik aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes enthielt.

6 Da mehrere Schreiben der Kommission, mit der sie die italienische Regierung um Informationen zu diesem Punkt gebeten hatte, unbeantwortet blieben, übersandte die Kommission der Italienischen Republik am 1. Juli 1999 ein Mahnschreiben.

7 Mit Schreiben vom 5. Oktober 1999 unterrichteten die italienischen Behörden die Kommission von einer unmittelbar bevorstehenden Änderung des Dekrets Nr. 507, mit dem die bis dahin italienischen Staatsangehörigen vorbehaltene Regelung über Vorzugstarife beim Eintritt in die nationalen Museen auf die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten ausgedehnt werden solle. Im Übrigen erlaube eine weite Auslegung der geltenden Vorschriften praktisch eine Anwendung der streitigen Tarifvorteile auf alle Gemeinschaftsbürger.

8 Da die Kommission die Antwort der italienischen Regierung nicht für ausreichend hielt, richtete sie am 2. Februar 2002 eine mit Gründen versehene

Stellungnahme an die Italienische Republik, in der sie u. a. ausführte, dass die angekündigte Änderung die nationalen Museen und Denkmäler betreffe, nicht aber die kommunalen Museen und Denkmäler, zu denen die Museen von Florenz, Padua, Treviso und Venedig gehörten. Im Übrigen genüge eine weite Auslegung der geltenden Vorschriften nicht, um die Vertragsverletzung abzustellen. Nach dem ministeriellen Runderlass Nr. 1560 vom 11. März 1998, der die Auslegung des Dekrets Nr. 507 betreffe, sei die Ausweitung der nach den geltenden Vorschriften den italienischen Staatsangehörigen vorbehaltenen Tarifvorteile in das Ermessen des Betreibers der jeweiligen touristischen Anlage gestellt.

9 Am 12. Oktober 2000 ging bei der Kommission eine neue Beschwerde in Bezug auf den Dogenpalast ein, wonach der kostenlose Eintritt für über 60 Jahre alte Personen allein italienischen Staatsangehörigen zugute komme.

10 Am 13. November 2000 richtete die Kommission ein Schreiben an die Italienische Republik, mit dem sie um entsprechende Erklärungen und um eine Kopie der Regelungen über den Zugang zu den verschiedenen italienischen Museen bat. Außerdem forderte die Kommission die italienischen Behörden mit Schreiben vom 2. April 2001 u. a. auf, die Mittel anzugeben, mit denen sie die Diskriminierung der anderen Gemeinschaftsangehörigen als der italienischen Bürger hinsichtlich der Stätten des italienischen Kulturerbes, deren Eigentümer die Kommunen seien, abzustellen gedächten.

11 Da die Kommission innerhalb der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzten Zweimonatsfrist keine Antwort erhielt, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

12 Wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, ist eine nationale Regelung über den Zugang zu den Museen eines Mitgliedstaats, die eine Diskriminierung allein der ausländischen Touristen enthält, hinsichtlich der Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten nach den Artikeln 7 und 59 EWG-Vertrag (später Artikel 6 und 59 EG-Vertrag, nach Änderung jetzt Artikel 12 EG und 49 EG) untersagt (Urteil vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-45/93, Kommission/Spanien, Slg. 1994, I-911).

13 Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich außerdem (u. a. Urteil vom 5. Dezember 1989 in der Rechtssache C-3/88, Kommission/Italien, Slg. 1989, 4035, Randnr. 8), dass der Grundsatz der Gleichbehandlung, der in Artikel 49 EG eine besondere Ausprägung gefunden hat, nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, sondern auch alle verschleierten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen.

14 Dies trifft insbesondere auf eine Maßnahme zu, die eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums des Wohnsitzes trifft, denn sie kann sich hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirken, da die Gebietsfremden meist Ausländer sind (u. a. Urteil vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-224/97, Ciola, Slg. 1999, I-2517, Randnr. 14). In diesem Zusammenhang spielt es keine Rolle, dass die streitige Maßnahme gegebenenfalls sowohl die in anderen Teilen des Staatsgebiets wohnenden italienischen Staatsangehörigen als auch die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten betrifft. Um eine Maßnahme als diskriminierend qualifizieren zu können, muss sie nicht bewirken, dass alle Inländer begünstigt werden oder dass unter Ausschluss der Inländer nur die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten benachteiligt werden (in diesem Sinne u. a. Urteil vom 6. Juni 2000 in der Rechtssache C-281/98, Angonese, Slg. 2000, I-4139, Randnr. 41).

15 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die kostenlose Zugangsberechtigung zu den Museen, Denkmälern, Galerien, antiken Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter, die von den lokalen oder dezentralen Einrichtungen des Staates gewährt wird, den italienischen Staatsangehörigen oder den im Gebiet der das öffentliche Museum oder Denkmal betreibenden Stelle Ansässigen vorbehalten ist, insbesondere wenn diese älter als 60 oder 65 Jahre sind, so dass Touristen, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, und Gebietsfremde, die dieselben objektiven Bedingungen hinsichtlich des Alters erfüllen, vom kostenlosen Zugang ausgeschlossen sind.

16 Die italienische Regierung bestreitet nämlich nicht, dass die Änderungen, die mit dem Dekret Nr. 375 an Artikel 4 des Dekrets Nr. 507 vorgenommen wurden, um die fraglichen Tarifvorteile auf die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten auszudehnen, nicht die von den lokalen und dezentralen Einrichtungen des Staates betriebenen Museen und Denkmäler erfassen.

17 Die Kommission erkennt an, dass mit dem Dekret Nr. 375 die geltend gemachte Vertragsverletzung hinsichtlich der vom Staat betriebenen Museen und Denkmäler abgestellt wurde, und erinnert daran, dass sich die vorliegende Klage ausschließlich auf die Tarifregelungen beziehe, die für die von den lokalen und dezentralen Einrichtungen des Staates betriebenen Museen und Denkmäler gälten.

18 Die Italienische Republik führt jedoch verschiedene Gründe des Allgemeininteresses an, um die streitigen Tarifvorteile zu rechtfertigen. Zum einen könne angesichts der durch die Verwaltung der Kulturgüter entstehenden Kosten der unentgeltliche Zugang zu diesen Gütern nicht unabhängig von wirtschaftlichen Erwägungen gewährt werden. Zum anderen sei die den italienischen Staatsangehörigen oder bestimmten Gebietsansässigen vorbehaltene Vorzugsbehandlung durch Gründe der Kohärenz des Steuersystems gerechtfertigt, da diese Vorteile die Gegenleistung für die Zahlung von Steuern darstellten, mit denen sich diese Staatsangehörigen oder Gebietsansässigen an der Verwaltung der betreffenden Stätten beteiligten.

19 Soweit die streitigen Tarifvorteile zunächst eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums der Staatsangehörigkeit vorsehen, ist darauf hinzuweisen, dass der-

artige Vorteile nur dann mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind, wenn sie einer ausdrücklichen Ausnahmebestimmung wie Artikel 46 EG, auf den Artikel 55 EG verweist, zugeordnet werden können, d. h. der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit. Wirtschaftliche Ziele können keine Gründe der öffentlichen Ordnung im Sinne von Artikel 46 EG darstellen (u. a. Urteil vom 14. November 1995 in der Rechtssache C-484/93, Svensson und Gustavsson, Slg. 1995, I-3955, Randnr. 15).

20 Demzufolge sind die streitigen Tarifvorteile, soweit sie den italienischen Staatsangehörigen vorbehalten sind, mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, da weder das Erfordernis, die Kohärenz des Steuersystems zu wahren, noch die von der italienischen Regierung angeführten wirtschaftlichen Überlegungen zu den Ausnahmen gehören, die nach Artikel 46 EG zulässig sind.

21 Soweit die genannten Tarifvorteile sodann eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums des Wohnsitzes vorsehen, ist zu prüfen, ob die Gründe, auf die sich die italienische Regierung stützt, zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die solche Vorteile rechtfertigen können.

22 Was erstens die von der italienischen Regierung angeführten wirtschaftlichen Gründe anbelangt, so genügt die Feststellung, dass sie nicht anerkannt werden können, weil rein wirtschaftliche Ziele keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses darstellen können, die dazu angetan sind, eine Beschränkung einer vom Vertrag gewährleisteten Grundfreiheit zu rechtfertigen (u. a. Urteil vom 6. Juni 2000 in der Rechtssache C-35/98, Verkooijen, Slg. 2000, I-4071, Randnr. 48).

23 Was zweitens das Erfordernis betrifft, die Kohärenz des Steuersystems zu wahren, das im Urteil vom 28. Januar 1992 in der Rechtssache C-204/90 (Bachmann, Slg. 1992, I-249) als möglicher Rechtfertigungsgrund für Regelungen anerkannt worden ist, die dazu angetan sind, die vom Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten einzuschränken, so ist daran zu erinnern, dass in den Rechtssachen, die zum Urteil Bachmann und zum Urteil vom gleichen Tag in der Rechtssache C-300/90 (Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-305) geführt haben, zwischen der

Abzugsfähigkeit von Versicherungsbeiträgen und der Besteuerung der von den Versicherern nach den Alters- und Todesfallversicherungsverträgen geschuldeten Beträge ein unmittelbarer Zusammenhang bestand, der zur Wahrung der Kohärenz des fraglichen Steuersystems aufrechterhalten werden musste (vgl. insoweit u. a. Urteile Svensson und Gustavsson, Randnr. 18, vom 27. Juni 1996 in der Rechtssache C-107/94, Asscher, Slg. 1996, I-3089, Randnr. 58, vom 16. Juli 1998 in der Rechtssache C-264/96, ICI, Slg. 1998, I-4695, Randnr. 29, und vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-55/98, Vestergaard, Slg. 1999, I-7641, Randnr. 24).

24 Im vorliegenden Fall besteht jedoch kein solcher unmittelbarer Zusammenhang zwischen irgendeiner Besteuerung und der Anwendung der Vorzugstarife für den Zugang zu den öffentlichen Museen und Denkmälern, auf die sich die Vertragsverletzungsklage bezieht. Dies gilt umso mehr, als die Anwendung der streitigen Tarifvorteile davon abhängt, dass der Betreffende im Gebiet der Einrichtung wohnt, die das jeweilige öffentliche Museum oder Denkmal betreibt, wobei alle anderen Personen, die in Italien wohnen und deshalb ebenfalls in diesem Mitgliedstaat steuerpflichtig sind, ausgeschlossen werden.

25 Die streitigen Tarifvorteile sind daher, soweit sie denjenigen vorbehalten sind, die im Gebiet der Einrichtungen ansässig sind, die das jeweilige öffentliche Museum oder Denkmal betreiben, ebenfalls mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar.

26 Schließlich beruft sich die italienische Regierung darauf, dass die Regelungen, in denen die streitigen Tarifvorteile vorgesehen seien, nicht in ihre Zuständigkeit fielen. Diese beträfen nämlich Museen und andere Ausstellungsstätten, die von den lokalen Einrichtungen betrieben würden, während nach Artikel 47 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 616 vom 24. Juli 1977 (GURI Nr. 234 vom 29. August 1977, Supplemento ordinario, III, S. 3) „alle Dienstleistungen und Tätigkeiten in Bezug auf den Bestand, die Erhaltung, den Betrieb, die öffentliche Nutzung und die Entwicklung der Museen sowie der Sammlungen von künstlerischem, historischem und bibliografischem Interesse ..., die der Region oder anderen, auch nichtterritorialen Einrichtungen, die unter ihrer Aufsicht

stehen, oder jedenfalls von lokalem Interesse sind", in die ausschließliche Zuständigkeit der Regionen fielen.

27 Insoweit genügt die Feststellung, dass sich ein Mitgliedstaat nicht auf Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen kann, um die Nichtbeachtung von Verpflichtungen zu rechtfertigen, die sich aus dem Gemeinschaftsrecht ergeben. Auch wenn jeder Mitgliedstaat die internen Gesetzgebungsbefugnisse so verteilen kann, wie er es für richtig hält, so bleibt er doch nach Artikel 226 EG der Gemeinschaft gegenüber für die Beachtung dieser Verpflichtungen allein verantwortlich (u. a. Urteil vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-33/90, Kommission/Italien, Slg. 1991, I-5987, Randnr. 24).

28 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG und 49 EG verstoßen hat, dass sie von lokalen oder dezentralen Einrichtungen des Staates gewährte diskriminierende Tarifvorteile für den Zugang zu öffentlichen Museen, Denkmälern, Galerien, antiken Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter ihren Staatsangehörigen oder den im Gebiet der die fragliche kulturelle Anlage betreibenden Stelle Ansässigen von mehr als 60 oder 65 Jahren vorbehalten hat und somit Touristen, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, oder Gebietsfremde, die dieselben objektiven Altersvoraussetzungen erfüllen, von diesen Vorteilen ausgeschlossen hat.

Kosten

29 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG und 49 EG verstoßen, dass sie von lokalen oder dezentralen Einrichtungen des Staates gewährte diskriminierende Tarifvorteile für den Zugang zu öffentlichen Museen, Denkmälern, Galerien, antiken Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter ihren Staatsangehörigen oder den im Gebiet der die fragliche kulturelle Anlage betreibenden Stelle Ansässigen von mehr als 60 oder 65 Jahren vorbehalten hat und somit Touristen, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind, oder Gebietsfremde, die dieselben objektiven Altersvoraussetzungen erfüllen, von diesen Vorteilen ausgeschlossen hat.**

2. **Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Puissochet Schintgen Skouris

Colneric Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Januar 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

J.-P. Puissochet