# SITZUNGSBERICHT
## in der Rechtssache C-154/89 *

### I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Rechtlicher Rahmen*

Nach französischem Recht sind „guides-interprètes" (Fremdenführer-Dolmetscher) natürliche Personen, die den Auftrag haben, französische oder ausländische Touristen zu führen und insbesondere kommentierte Besichtigungen auf öffentlichen Wegen, in Museen und Geschichtsdenkmälern sowie in öffentlichen Verkehrsmitteln zu leiten (Artikel 63 des Dekrets Nr. 77-363 vom 28. März 1977, *Journal officiel de la République française*, S. 1890).

Für die Ausübung ihres Berufs in den Departements und Gemeinden, die in eine durch Verordnung des für den Fremdenverkehr zuständigen Ministers festgelegte Liste aufgenommen sind, müssen die Fremdenführer-Dolmetscher im Besitz eines Gewerbeausweises sein. Dieser Ausweis bescheinigt den Erwerb einer in der Regel durch Bestehen einer Prüfung nachzuweisenden bestimmten Qualifikation (Artikel 10 des Gesetzes Nr. 75-627 vom 11. Juli 1975, *Journal officiel de la République française*, S. 7230; Artikel 69 des Dekrets Nr. 77-363).

Artikel 3 des Dekrets Nr. 83-912 vom 13. Oktober 1983 (*Journal officiel de la République française*, S. 3110) enthält eine Strafbestimmung für Personen, die die genannten Tätigkeiten ausüben, ohne in den Fällen, in denen der Gewerbeausweis vorgeschrieben ist, einen solchen Ausweis zu besitzen.

In einigen Mitgliedstaaten unterliegt die Tätigkeit des Fremdenführers ebenfalls einer Berufsregelung; andere Mitgliedstaaten kennen keine solche Regelung.

Die vierzehnte Begründungserwägung der Richtlinie 75/368/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für einige Tätigkeiten (aus ISIC-Hauptgruppe 01 bis ISIC-Hauptgruppe 85), insbesondere Übergangsmaßnahmen für diese Tätigkeiten (ABl. L 167, S. 22), lautet wie folgt:

„Die Tätigkeiten des Fremdenführers werden in einigen Mitgliedstaaten innerhalb bestimmter Gebietsgrenzen ausgeübt und sind Gegenstand von sehr ins einzelne gehenden einzelstaatlichen Vorschriften. Daher sind sie — allerdings mit Ausnahme der Tätigkeiten des Reisebegleiters und der Tätigkeiten des Dolmetschers für den Fremdenverkehr — vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie auszuschließen."

Artikel 2 Absatz 5 dieser Richtlinie sieht vor, daß die Richtlinie nicht für die Tätigkeiten des Fremdenführers gilt, mit Ausnahme der Tätigkeiten des Reisebegleiters und des Dolmetschers für den Fremdenverkehr.

Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine zweite

* Verfahrenssprache: Französisch.

allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG veröffentlicht (ABl. 1989, C 263, S. 1). Die zweite Begründungserwägung des Vorschlags lautet:

„Bei denjenigen Berufen, für deren Ausübung die Gemeinschaft kein Mindestniveau der notwendigen Qualifikation festgelegt hat, behalten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, dieses Niveau mit dem Ziel zu bestimmen, die Qualität der in ihrem Hoheitsgebiet erbrachten Leistungen zu sichern. Sie können jedoch nicht, ohne sich über ihre Verpflichtungen nach den Artikeln 5, 48, 52 und 59 des Vertrages hinwegzusetzen, einem Angehörigen eines Mitgliedstaats vorschreiben, daß er Qualifikationen erwirbt, die sie in der Regel im Wege der schlichten Bezugnahme auf die im Rahmen ihres innerstaatlichen Bildungssystems ausgestellten Diplome bestimmen, wenn der Betreffende diese Qualifikationen bereits ganz oder teilweise in einem anderen Mitgliedstaat erworben hat. Deshalb hat jeder Aufnahmestaat, in dem ein Beruf reglementiert ist, die in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Qualifikationen zu berücksichtigen und zu beurteilen, ob sie den von ihm geforderten Qualifikationen entsprechen."

Artikel 5 des Vorschlags sieht unter anderem folgendes vor:

„Wird der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Prüfungszeugnisses abhängig gemacht, so kann die zuständige Stelle einem Angehörigen eines Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern,

a) wenn der Antragsteller das Diplom im Sinne dieser Richtlinie oder der Richtlinie 89/48/EWG oder das Prüfungszeugnis besitzt, das in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um Zugang zu diesem Beruf in seinem Hoheitsgebiet zu erhalten oder ihn dort auszuüben, und wenn dieses Diplom in einem Mitgliedstaat erworben wurde, oder

b) wenn der Antragsteller diesen Beruf vollzeitlich zwei Jahre lang in den vorhergehenden zehn Jahren in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt hat, der diesen Beruf nicht gemäß Artikel 1 Buchstabe d und Buchstabe e Absatz 1 reglementiert, sofern der Betreffende dabei im Besitz von einem oder mehreren Ausbildungsnachweisen war ..."

2. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

Die Unvereinbarkeit bestimmter Wirkungen der französischen Regelung mit Artikel 59 EWG-Vertrag war Gegenstand eines Schreibens der Kommission vom 21. November 1986 an die französische Regierung. In diesem Schreiben forderte die Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 169 EWG-Vertrag die französische Regierung auf, sich innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Erhalt dieses Schreibens zu äußern. Mit Schreiben vom 5. März 1987 traten die französischen Behörden dem Standpunkt der Kommission entgegen. Diese gab am 2. Mai 1988 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Im Hinblick darauf, daß in Italien, Spanien, Portugal und Griechenland Regelungen in Kraft seien, die mit den streitigen Vorschriften vergleichbar seien, schlugen die französischen Behörden der Kommission in ihrem Schreiben vom 29. September 1988 vor, ein Treffen mit diesen Mitgliedstaaten durchzuführen. Dieses Treffen fand am 25. November 1988 statt. Daraufhin schlugen die französischen Behörden der Kommission mit Schreiben vom 7. Dezember 1988 einen Kompromiß vor. Mit

Schreiben vom 2. Februar 1989 antwortete die Kommission, sie sei nicht der Ansicht, „daß der von den französischen Behörden vorgeschlagene Kompromiß geeignet ist, ihren Standpunkt, wie er in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 2. Mai 1988 zum Ausdruck kommt, zu ändern". Auf diese Antwort folgte ein Schreiben des Ministeriums für Fremdenverkehr in Frankreich an die Kommission, in dem der Wunsch geäußert wurde, die Verhandlungen zusammen mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten und der Kommission fortzusetzen. Die Kommission antwortete dem Minister am 12. Mai 1989, nach Erhebung der Klage.

3. *Verfahren*

Die Klageschrift der Kommission ist am 2. Mai 1989 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden. Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

## II — Anträge der Parteien

Die Kommission, *Klägerin*, beantragt,

— festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie für die Erbringung von Dienstleistungen von Fremdenführern, die mit einer Reisegruppe aus einem anderen Mitgliedstaat als Frankreich anreisen, den Besitz eines Gewerbeausweises, der eine in der Regel durch Bestehen einer Prüfung nachzuweisende bestimmte Qualifikation voraussetzt, verlangt, wenn diese Dienstleistungen in Departements oder Gemeinden erbracht werden, die durch Verordnung des für den Fremdenverkehr zuständigen Ministers festgelegt werden, und darin bestehen, die betreffenden Touristen an anderen Orten als Museen oder Geschichtsdenkmälern zu führen, die nur mit einem spezialisierten gewerblichen Fremdenführer besichtigt werden können;

— der Französischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die Französische Republik, *Beklagte*, beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

## III — Vorbringen der Parteien

Die *Kommission* trägt vor, bestimmte Wirkungen der französischen Regelung über die Tätigkeit von Fremdenführern seien mit Artikel 59 EWG-Vertrag unvereinbar. Sie beanstande mit dieser Klage nicht die besonderen Regelungen, die für Führungen in bestimmten Museen oder der Öffentlichkeit zugänglichen kulturellen und historischen Stätten gälten und hierfür von den Fremdenführern besondere Qualifikationen verlangten. Das Allgemeininteresse, das in der Aufwertung der historischen und kulturellen Reichtümer bestehe, könne nämlich das Erfordernis dieser beruflichen Qualifikationen rechtfertigen.

Diese Rechtssache betreffe dagegen den besonderen Fall der Tätigkeit von Fremdenführern, die von einem in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Tourismusunternehmen bezahlt würden, das von seinem Sitz aus für Touristen Gruppenreisen nach Frankreich (z. B. mit dem Bus) veranstalte. Die Fremdenführer begleiteten die Gruppe in einem geschlossenen Kreis während der ganzen Reise. Sie überquerten mit der Gruppe Landesgrenzen und erläuterten die kulturellen, historischen und künstlerischen Sehenswürdigkeiten des Landes im Auftrag und für Rechnung des Tourismusunternehmens. Dieses Unternehmen sei somit der Dienstleistende, der ausschließlich durch seine Fremdenführer handele. Der Gerichtshof habe diese Form der Berufsausübung als Erbringung von Dienstleistungen anerkannt (Urteil des Gerichtshofes vom 3. Februar 1982 in den verbundenen Rechtssachen 62/81 und 63/81, Seco und Desquenne & Giral, Slg. 1982, 223).

Das Erfordernis einer — nach französischem Recht vorgesehenen — beruflichen Qualifikation hindere das Tourismusunternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat, in dem die Fremdenführertätigkeit nicht reglementiert sei, sich seiner eigenen Fremdenführer, die die Reisegruppen gewöhnlich begleiteten, zu bedienen. Diese Fremdenführer seien nämlich nicht im Besitz eines Gewerbeausweises. Das Unternehmen müsse daher vor Ort einen Fremdenführer einstellen, der Inhaber eines Gewerbeausweises sei, oder es müßten — wenn es keinen solchen Fremdenführer gebe — die die Gruppe begleitenden Fremdenführer das erforderliche französische Diplom erlangt haben. Auf diese Weise behindere die streitige Regelung die freie Erbringung von Dienstleistungen durch das Unternehmen gegenüber den Touristen sowie die freie Erbringung von Fremdenführerleistungen gegenüber dem Tourismusunternehmen und den Touristen, die ihren gewöhnlichen Fremdenführer bevorzugten.

Artikel 59 EWG-Vertrag bezwecke die Aufhebung der — auch unterschiedslos anwendbaren — Beschränkungen, die den freien Dienstleistungsverkehr behinderten, sofern sie nicht durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt seien.

Zunächst könne die fragliche Regelung nicht mit dem allgemeinen Interesse am Verbraucherschutz begründet werden. Es handele sich nämlich um einen geschlossenen Kreis: Der Fremdenführer, der das Tourismusunternehmen vertrete, und die Touristen (die Verbraucher) reisten gemeinsam von dem Mitgliedstaat, in dem das Tourismusunternehmen niedergelassen sei, ab, um die fragliche Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen bzw. zu empfangen. Unter diesen Umständen schütze das geschäftliche Ansehen des Tourismusunternehmens im Zusammenhang mit der Konkurrenz auf diesem Markt die Interessen der Verbraucher hinreichend.

Sodann sei die beanstandete Regelung schon wegen ihrer mangelnden Wirksamkeit nicht durch das allgemeine Interesse an der Aufwertung historischer und kultureller Reichtümer gerechtfertigt. Die Verbreitung kultureller und historischer Informationen werde nämlich bereits in vielfältiger Weise weitgehend durch die Medien sichergestellt. Dank der Presse- und Meinungsfreiheit entzögen sich diese Informationen einer wirksamen Kontrolle. Sie hätten daher einen mindestens ebenso wichtigen Einfluß auf die Aufwertung der touristischen und kulturellen Reichtümer wie die von Fremdenführern erteilten Informationen.

Die Kommission meint außerdem, daß das Erfordernis einer Prüfung unverhältnismäßig sei. Die Bedingung, die französische Sprache zu beherrschen, sei für einen Fremdenführer überflüssig, der eine geschlossene und ausschließlich in einem anderen Mitgliedstaat zusammengestellte Reisegruppe begleite, die in der Regel eine andere Sprache als die französische spreche.

Die *französische Regierung* macht geltend, Ziel der fraglichen französischen Regelung sei der Schutz des allgemeinen Interesses an der Aufwertung historischer Reichtümer und der bestmöglichen Verbreitung von Kenntnissen über das künstlerische und kulturelle Erbe des Landes.

Dieses Interesse werde durch die Vorschriften, die für den Dienstleistenden (das Tourismusunternehmen) in dem Mitgliedstaat seiner Niederlassung gälten, nicht ausreichend geschützt. Mehrere Staaten verlangten nämlich für die Ausübung des Berufs eines Fremdenführers-Dolmetschers keine Qualifikation oder forderten, wenn sie sie verlangten, jedenfalls keine Kenntnis der historischen und kulturellen Reichtümer der anderen Länder. Da es insoweit an einer Harmonisierung fehle, sei die französische Regelung nicht mit Artikel 59 EWG-Vertrag unvereinbar.

Zu der von der Kommission bestrittenen Wirksamkeit der französischen Regelung führt die französische Regierung aus, daß eine geführte Reise für die Aufwertung der historischen und kulturellen Reichtümer von größerer Bedeutung sei als eine Fernsehinformation, das Anhören eines Radioprogramms oder das Lesen einer Broschüre. Der Kontakt mit dem Fremdenführer hinterlasse nämlich im allgemeinen nachhaltigere Eindrücke als die Inanspruchnahme der Medien.

Außerdem stehe die Fremdenführer-Dolmetscherprüfung allen Gemeinschaftsangehörigen, die sich richtig darauf vorbereiteten, offen. Im Jahr 1987 hätten von 76 Bewerbern, die die Prüfung bestanden hätten, 44 die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besessen; im Jahr 1988 seien von 43 erfolgreichen Bewerbern 21 Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats gewesen.

Die Prüfung stelle keineswegs ein Erfordernis dar, das zu dem verfolgten Zweck außer Verhältnis stehe. Sie bestehe nämlich aus einer dreißigminütigen mündlichen Prüfung der Kenntnisse über Frankreich, deren eine Hälfte in der Muttersprache und die andere Hälfte in Französisch abzulegen sei; im übrigen erstrecke sich die Prüfung auf die Befähigung des Bewerbers, kommentierte Besichtigungen zu leiten.

Die französische Regierung vertritt in ihrer Gegenerwiderung die Ansicht, der Standpunkt der Kommission stehe im Widerspruch zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise, der die Richtlinie 89/48 ergänzen solle und dessen Anwendungsbereich unter anderem die Ausbildung der Fremdenführer in Frankreich umfasse. Die zweite Begründungserwägung des Vorschlags beziehe sich nur auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Qualifikationen zu berücksichtigen, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem Staat erworben worden seien, in dem die Dienstleistung erbracht werde. Die verpflichte die Mitgliedstaaten keineswegs, die fehlende Berufsausbildung in einigen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Nach Artikel 5 des Vorschlags sei ein Mitgliedstaat befugt, dem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats den Berufszugang zu verweigern, wenn er keine angemessene Ausbildung erworben habe. Daher stelle die Kommission mit ihrem Vorschlag für die Ausübung einer in einem Mitgliedstaat reglementierten Tätigkeit strengere Bedingungen auf, als sie sie im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits beanstande.

P. J. G. Kapteyn
Berichterstatter