SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ vom 5. Dezember 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

A — Sachverhalt

1. Die drei gegen Frankreich, Griechenland und Italien eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren, um die es heute geht, hat der Gerichtshof zwar nicht verbunden, sie sind jedoch sachlich so eng miteinander verwandt, daß ich mir gestatte, sie in gemeinsamen Schlußanträgen zu behandeln.

2. Allen drei Mitgliedstaaten wird ein Verstoß gegen Artikel 59 EWG-Vertrag vorgeworfen, und in allen drei Fällen ist der diesem Vorwurf zugrundeliegende Sachverhalt im Kern stets derselbe. Es geht um die Behinderung der Tätigkeit von Fremdenführern, die mit einer Reisegruppe aus einem anderen Mitgliedstaat anreisen.

3. Dieser Sachverhalt, wie überhaupt die Tätigkeit von Fremdenführern, unterliegt auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts bislang keiner Harmonisierung. Zunächst fällt eine solche Tätigkeit nicht unter die Richtlinie 89/48/EWG „über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen" [1], da die Staaten, in denen sie reglementiert ist, geringere Anforderungen an den Erwerb der Berufserlaubnis stellen, als sie in dieser Richtlinie vorgesehen sind (vgl. dort Artikel 1 Buchstabe a und Artikel 2). Was nun die verbleibende Richtlinie 75/368/EWG „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" [2] angeht, so sind Fremdenführertätigkeiten aus ihrem Anwendungsbereich ausgeschlossen (vgl. Artikel 2 Absatz 5).

4. In den drei beklagten Mitgliedstaaten sind Rechtsvorschriften in Kraft, die die Tätigkeiten von Fremdenführern regeln — anders als in einer Reihe anderer Mitgliedstaaten, wo diese Tätigkeit nicht reglementiert ist.

5. Der Begriff des Fremdenführers (in Frankreich: Fremdenführer-Dolmetscher) ist in den jeweiligen innerstaatlichen Regelungen in unterschiedlichen Formulierungen definiert. Im wesentlichen sehe ich hier keine Unterschiede. Die Tätigkeit wird stets dahingehend beschrieben, daß es um die Führung sowie die Präsentation und die Erläuterung in bezug auf bestimmte Gegenstände oder Örtlichkeiten geht. Während sodann die Definition Frankreichs im wesentlichen an die Orte anknüpft, an denen die Tätigkeit ausgeübt wird (öffentliche

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 (ABl. 1989, L 19, S 16).

2 — Richtlinie des Rates vom 16. Juni 1975, (ABl. 1975, L 167, S. 22).

Wege, Museen, Geschichtsdenkmäler, öffentliche Verkehrsmittel), stellt die griechische Definition auf die besichtigten bzw. erläuterten Gegenstände ab. Die italienische Definition enthält beide Elemente. Sämtliche Definitionen sind jedoch erkennbar darauf angelegt, die Führung, Präsentation und Erläuterung in bezug auf möglichst alle Anziehungspunkte zu erfassen, die für Touristen irgendwie von Interesse sein könnten, unabhängig davon, ob dies ein künstlerisches, architektonisches, historisches oder sonstiges kulturelles Interesse ist, so daß wohl allein die Besichtigung von Stätten mit reinem Vergnügungscharakter nicht unter die Definitionen fällt.

6. Die so definierte Fremdenführertätigkeit ist in den genannten Staaten nur Personen gestattet, die über eine (in einem besonderen Dokument bescheinigte) Erlaubnis zur Ausübung dieser Tätigkeit verfügen, wobei diese Beschränkung in Frankreich nur in denjenigen Departements und Gemeinden gilt, die durch Verordnung des für den Fremdenverkehr zuständigen Ministers festgelegt werden.

7. Die Erteilung dieser Erlaubnis setzt in allen drei Fällen eine in der Regel durch Bestehen einer Prüfung nachgewiesene bestimmte Qualifikation voraus. Was Ablauf und Inhalt dieser Prüfungen angeht, so haben wir in der mündlichen Verhandlung einige ergänzende Auskünfte erhalten. Danach scheint es so zu sein, daß sie in allen drei Fällen in der Sprache des jeweiligen Landes abgehalten wird, außer in Frankreich, wo die dreißigminütige mündliche Prüfung zur Hälfte ihrer Zeit in der Muttersprache des Prüflings abläuft. Zusätzlich sind Kenntnisse in mindestens einer Fremdsprache nachzuweisen. Was die Sachkenntnisse angeht, wissen wir, daß in Frankreich Kenntnisse in bezug auf das Kulturerbe dieses Landes, seine Geschichte und Wirtschaft geprüft werden; ferner erstreckt sich die Prüfung auf die Befähigung des Bewerbers, kommentierte Besichtigungen zu leiten. Was Griechenland betrifft, können wir nur soviel sagen, daß die Prüfung von der griechischen Fremdenführerschule abgenommen wird, so daß sich ihr Inhalt sicherlich danach richtet, was an dieser Schule während des vorangegangenen Unterrichtszyklus gelehrt wurde. In Italien wird eine grundlegende Kenntnis der Kunstwerke, Denkmäler, archäologischen Reichtümer, Naturschönheiten oder in jedem Fall der touristischen Angebote des Ortes geprüft, an dem die betreffende Person ihre Tätigkeit ausübt.

8. Wie ich schon sagte, richtet sich der von der Kommission erhobene Vorwurf nicht gegen die dargestellten Regelungen als ganze, sondern nur dagegen, daß auch die Erbringung von Dienstleistungen solcher Personen eine Fremdenführererlaubnis voraussetzt, die mit einer geschlossenen Reisegruppe aus einem anderen Mitgliedstaat anreisen.

9. Außerdem bezieht sich der Vorwurf nur auf die Beschränkung der Fremdenführertätigkeit an anderen Orten als Museen oder Geschichtsdenkmälern.

10. Wegen des Sachverhalts darf ich im übrigen auf die drei Sitzungsberichte verweisen und sogleich zur rechtlichen Würdigung übergehen, bei der ich auf gewisse Einzelheiten noch zurückkommen werde.

B — Stellungnahme

11. *I.* Um die Begründetheit der Klagen zu prüfen, ist zunächst — ohne daß ich noch auf die unmittelbare Geltung der vom Vertrag insoweit gewährten Freiheit eingehen müßte[3] — der Frage nachzugehen, ob die streitgegenständliche Tätigkeit eine Dienstleistung i. S. von Artikel 59 ff. EWG-Vertrag darstellt und somit in den sachlichen Anwendungsbereich dieser Vorschriften fällt.

12. *1.* Hierzu können wir zunächst davon ausgehen, daß die Tätigkeit — das Führen von Touristen sowie das Zeigen und Erläutern von Gegenständen aller Art oder auch Landschaften — ihrer Natur nach eine Dienstleistung i. S. von Artikel 60 Absatz 1 EWG-Vertrag darstellt. Es wird nämlich gegen Entgelt[4] eine Leistung erbracht, die nicht unter den freien Waren- oder Kapitalverkehr oder unter die Freizügigkeit der Personen (Arbeitnehmerfreizügigkeit bzw. Niederlassungsfreiheit) fällt.

13. *2.* Ebenfalls steht fest, daß die Dienstleistung keinen rein innerstaatlichen Charakter hat, was sie vom Anwendungsbereich der Artikel 59 ff. ausnehmen würde. Denn unstreitig übt der Reiseveranstalter — persönlich oder durch einen Arbeitnehmer[5] oder freiberuflichen Mitarbeiter — zur Erbringung der Leistung seine Tätigkeit vorübergehend in einem anderen Staat als dem Staat aus, in dem er ansässig ist. Die Dienstleistung des Veranstalters gegenüber den Touristen wird im Aufnahmestaat erbracht und auch entgegengenommen, ebenso die eventuelle Dienstleistung eines freiberuflichen Mitarbeiters des Reiseveranstalters diesem gegenüber, da die Dinge so angelegt sind, daß die Touristen sich zur Entgegennahme der Leistung mit Wissen und Willen des Veranstalters im Aufnahmeland befinden. Beide Dienstleistungen — die des Veranstalters und gegebenenfalls die seines freiberuflichen Mitarbeiters — entsprechen dem Fall des Artikels 60 Absatz 3, so daß in dieser Hinsicht keine Bedenken bestehen, sie unter die Artikel 59 ff. EWG-Vertrag einzuordnen.

14. *3.* Die griechische Regierung hält diese Einordnung jedoch für unrichtig, weil sie der Ansicht ist, daß es dem Wortlaut des Artikels 59 Absatz 1 EWG-Vertrag nicht genüge, wenn der Leistungserbringer und der Empfänger in demselben Staat ansässig seien.

15. Der griechischen Regierung ist einzuräumen, daß Artikel 59 Absatz 1 EWG-Vertrag seinem Wortlaut nach davon ausgeht, daß der Leistende in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als der Leistungsempfänger und daß diese Voraussetzung in den von den vorliegenden Klagen erfaßten Fällen in der Regel nicht erfüllt sein wird.

16. Mit der Kommission bin ich jedoch der Ansicht, daß diese Fälle gleichwohl der Dienstleistungsfreiheit nach den Artikeln 59 ff. EWG-Vertrag unterliegen, ebenso

3 — Urteil vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74, Van Binsbergen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid, Slg. 1974, 1299; dieses Urteil beschränkt sich zunächst auf die unmittelbare Geltung im Hinblick auf das Diskriminierungsverbot; darüber hinaus geht das Urteil vom 18. Januar 1979 in den verbundenen Rechtssachen 110/78 und 111/78, Ministère public/Van Wesemael, Slg. 1979, 35, Randnr. 19 ff., 24 ff.

4 — Daß die drei Klagen nur solche entgeltlichen Leistungen erfassen, ergibt sich aus dem jeweiligen Antragstenor, der sich ausdrücklich auf „Dienstleistungen" bezieht und damit in dieser Hinsicht auf Artikel 60 verweist.

5 — Vgl. das Urteil vom 3. Februar 1982 in den verbundenen Rechtssachen 62/81 und 63/81, Seco/EVI, Slg. 1982, 223, Randnr. 8.

wie die Fälle, in denen sich der Leistungserbringer (alleine) in den Staat begibt, in dem der Empfänger ansässig ist (vgl. Artikel 59 Absatz 1 i. V. m. Artikel 60 Absatz 3 EWG-Vertrag), oder der Empfänger sich in den Sitzstaat des Leistungserbringers begibt[6] oder einfach nur die Dienstleistung über die Grenze(n) hinweg erbracht wird[7]. Das Problem betrifft bei Licht betrachtet nicht nur Vorgänge, die — wie hier — voraussetzen, daß sich Leistender und Leistungsempfänger von dem gemeinsamen Sitzstaat aus gleichzeitig in den Staat begeben, in dem die Dienstleistung erbracht werden und der Empfänger sie entgegennehmen soll. Das Problem tritt auch ohne eine solche gleichzeitige Ortsveränderung des Empfängers auf, wenn nur Dienstleistender und Empfänger in ein und demselben Mitgliedstaat ansässig sind[8].

17. In meinen Schlußanträgen in der Sache Cowan[9] habe ich schon darauf hingewiesen, daß sich die Abgrenzung des materiellen Geltungsbereichs der Artikel 59 ff. EWG-Vertrag an dem Bild eines gemeinsamen Marktes orientieren muß, in dem sämtliche wirtschaftliche Betätigungen innerhalb der Gemeinschaft von allen Beschränkungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes befreit sind. Im Gefüge der Tätigkeiten, die Artikel 60 Absatz 1 den Dienstleistungen gegenüberstellt und die Gegenstand anderer vom Vertrag gewährter Freiheiten sind, erfaßt die Dienstleistungsfreiheit jedenfalls den grenzüberschreitenden Austausch von „Produkten", die nicht „Waren" sind. Wie sich aus einem Vergleich der Artikel 59 Absatz 1 und 60 Absatz 3 ergibt, sahen die Verfasser des Vertrages insbesondere den Fall als problematisch — und daher regelungsbedürftig — an, in dem der Leistende seine Tätigkeit in dem Staat ausübt, in dem der Empfänger ansässig ist. Bei dieser Gestaltung schien nämlich der Eingriff in die Interessen des Aufnahmestaates besonders offenkundig:

— Der Leistende begibt sich physisch in das Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates, so daß allein schon aus diesem Grunde die Territorialinteressen dieses Staates in Rede stehen, jedenfalls wenn — wie meist — der Leistende nicht die Staatsangehörigkeit des Aufnahmestaates hat.

— Die Dienstleistung wird von einer Person erbracht, die einer geringeren Kontrolle unterliegt als die im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats ansässigen Personen.

— Soweit Vorschriften i. S. des Artikels 60 Absatz 3 den im Aufnahmestaat ansässigen Verbraucher (Dienstleistungsempfänger) schützen, könnte dieser Schutz gefährdet werden.

— Im Aufnahmestaat ansässige Anbieter der betreffenden Dienstleistung werden der Konkurrenz durch Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten ausgesetzt.

18. Die Artikel 59 ff. sehen nun trotz dieser potentiellen Interessen des Aufnahmestaates

6 — Vgl. das Urteil vom 31. Januar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 286/82 und 26/83, Luisi und Carbone/Ministero del Tesoro, Slg. 1984, 377; vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 186/87, Cowan/Trésor Public, Slg. 1989, S. 195.

7 — Vgl. Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 155/73, Strafverfahren gegen Sacchi, Slg. 1974, 409, Randnr. 6; Urteil vom 18. März 1980 in der Rechtssache 52/79, Strafverfahren gegen Debauve, Slg. 1980, 833, Randnr. 8; Urteil vom 18. März 1980 in der Rechtssache 62/79, Coditel/Ciné Vog Films, Slg. 1980, 881; Urteil vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 262/81, Coditel/Ciné Vog Films, Slg. 1982, 3381; Urteil vom 26. April 1988 in der Rechtssache 252/85, Bond van Adverteerders/Niederlande, Slg. 1988, 2085; ferner Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 205/84, Kommission/Deutschland, Slg. 1986, 3755.

8 — Beispiel: ein französisches Bauunternehmen errichtet für einen in Frankreich ansässigen Bauherrn ein Haus in Italien.

9 — A. a. O., S. 205.

die Garantie der Dienstleistungsfreiheit vor. Gemessen hieran sind die Interessen des Aufnahmestaates in dem Fall, daß Leistungserbringer und Leistungsempfänger in demselben Staat ansässig sind, weniger gefährdet. Das Interesse am Schutz der in dem Aufnahmestaat ansässigen Verbraucher wird nicht berührt, wenn der Leistende und der Leistungsempfänger in demselben — anderen — Mitgliedstaat ansässig sind [10]. Was speziell den vorliegenden Fall angeht, ist auch das Konkurrenzverhältnis zwischen Fremdenführern des Aufnahmestaats einerseits und dem Reiseveranstalter andererseits nicht so stark ausgeprägt wie in dem soeben behandelten Fall, da sich das Angebot des Veranstalters generell nicht an Personen richtet, die im Aufnahmestaat ansässig sind. Damit besteht der Wettbewerb mit Fremdenführern des Aufnahmestaats in der Regel nur hinsichtlich der Touristen aus dem Sitzstaat des Leistungserbringers, keinesfalls jedoch hinsichtlich der Touristen aus dem Aufnahmestaat.

19. Angesichts dieser Umstände halte ich daher einen Schluß a maiore ad minus für zulässig, wonach auch die vorliegende Fallgestaltung unter die Artikel 59 ff. fällt. Dieser Schluß ist auch im Hinblick auf die der Dienstleistungsfreiheit zugrundeliegende Zielsetzung erforderlich; diese Gewährleistung könnte sonst ihrer Rolle im Gefüge der anderen Freiheiten nicht gerecht werden, es würde eine von den Verfassern des Vertrages erkennbar nicht gewollte Lücke entstehen.

20. Die Richtigkeit dieser Betrachtungsweise möchte ich noch durch ein einfaches Beispiel veranschaulichen. Angenommen, ein französisches Tourismusunternehmen hätte aufgrund entsprechender Werbung neben Reisenden aus Frankreich auch Reisende aus Belgien oder Luxemburg als Kunden für eine Fahrt nach Griechenland und/oder Italien gewonnen. Ich sehe keinen Grund, weshalb die in Griechenland oder Italien erbrachte Fremdenführerleistung an die belgischen oder luxemburgischen Kunden Artikel 59 unterliegen sollte (weil Leistender und Leistungsempfänger in unterschiedlichen Mitgliedstaaten ansässig sind), diejenige gegenüber den französischen Kunden jedoch nicht.

21. Im Ergebnis bin ich daher der Ansicht, daß die hier in Rede stehende Dienstleistung unter Artikel 59 EWG-Vertrag fällt.

22. *II.* Als nächstes ist der Frage nachzugehen, ob die Rechtsvorschriften der beklagten Mitgliedstaaten im streitgegenständlichen Fall eine für Artikel 59 ff. EWG-Vertrag relevante Einschränkung enthalten, die dann der Rechtfertigung bedürfte, um vor diesen Vorschriften bestehen zu können.

23. *1.* Rein tatsächlich wird, daran habe ich keinen Zweifel, die Fremdenführerdienstleistung durch die beanstandeten Rechtsvorschriften behindert. Es wird von den beklagten Mitgliedstaaten nicht bestritten, daß die Reiseveranstalter im Anwendungsbereich dieser Vorschriften die Führungen nicht mit eigenem Personal (in dem eingangs genannten Sinne) durchführen können, soweit dieses nicht über die Fremdenführererlaubnis des betreffenden Staates verfügt, sondern an Ort und Stelle Fremdenführer beauftragen müssen, die Inhaber einer solchen Erlaubnis sind. Umgekehrt können die Touristen, soweit sie die über den mitreisenden Fremden-

10 — Allerdings können die Interessen der im Aufnahmestaat Ansässigen in anderer Hinsicht in Rede stehen, etwa im Falle einer Bautätigkeit durch den Leistenden.

führer angebotene Dienstleistung gegenüber den Leistungen der örtlichen Fremdenführer bevorzugen, diese nicht entgegennehmen. Diese Nachteile können auch nicht — wie in anderen Fällen [11] — durch eine abweichende Gestaltung vermieden werden, da die in Rede stehenden Gegenstände einmalig sind und nur in dem Staat, in dem sie sich befinden, besichtigt werden können. Die Behinderung hat folglich sogar einen absoluten Charakter.

24. Ob sich aufgrund des erforderlichen Rückgriffs auf die Dienste der örtlichen Fremdenführer die Leistungen des Reiseveranstalters verteuern, was die italienische Regierung bestreitet, ist insoweit ohne Belang, da der Veranstalter selbst als Leistungserbringer auftreten und dabei ausschließlich eigenes Personal einsetzen will, hieran aber gehindert wird [12].

25. Auch die Dienstleistungen eines Fremdenführers, die dieser als freiberuflicher Mitarbeiter an den Veranstalter erbringt, werden behindert. Die beanstandeten Regelungen bewirken nämlich, daß seine Tätigkeit weniger Besichtigungen umfaßt (und deshalb auch sein Entgelt geringer ausfallen muß) oder — insbesondere im Falle Griechenlands und Italiens noch wahrscheinlicher — der Fremdenführer gar nicht erst beauftragt wird.

11 — So kann sich z. B. bei einer Reihe von Dienstleistungen der Dienstleistungsempfänger in den Sitzstaat des Leistungserbringers begeben, wenn letzterer an der Ausübung seiner Tätigkeit in dem Staat gehindert wird, in dem der Leistungsempfänger ansässig ist.

12 — Vgl. das Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache 113/89, Rush Portuguesa/Office national d'immigration, Slg. 1990, I-1417, Randnr. 12 am Ende.

26. 2. Es ist dann zu fragen, ob diese Behinderung für Artikel 59 EWG-Vertrag relevant ist.

27. Nach den Artikeln 60 Absatz 3 und 65 müssen die innerstaatlichen Vorschriften ohne Diskriminierung auf die Leistenden i. S. von Artikel 59 angewandt werden. Damit ist nicht nur die offene Ungleichbehandlung zwischen den eigenen Staatsangehörigen bzw. in diesem Staat ansässigen Personen und solchen gemeint, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sondern auch versteckte Formen der Diskriminierung, die zwar scheinbar auf neutralen Kriterien beruhen, jedoch tatsächlich zum selben Ergebnis führen [13].

28. Umgekehrt impliziert dieses Diskriminierungsverbot jedoch nicht, daß jede für die Angehörigen des Aufnahmestaats geltende nationale Regelung, die normalerweise eine Dauertätigkeit von in diesem Staat ansässigen Unternehmen zum Gegenstand hat, in vollem Umfang auf zeitlich begrenzte Tätigkeiten angewandt werden könnte, die von in den anderen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen ausgeübt werden [14].

29. Aus der zuletzt zitierten Rechtsprechung folgt, wie die Kommission richtig bemerkt, daß jede — auch jede nichtdiskriminierende — Vorschrift, die den freien Dienstleistungsverkehr tatsächlich oder

13 — Vgl. das Urteil vom 3. Februar 1982 in den verbundenen Rechtssachen 62/81 u. 63/81, a. a. O., Randnr. 8 am Ende; auf dieser Überlegung beruht offenkundig auch das Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-113/89, a. a. O., insbesondere Randnrn. 11 u. 12. Eine nach Artikel 56 i. V. mit Artikel 66 gerechtfertigte Ungleichbehandlung steht hier nicht zur Debatte.

14 — Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80, Strafverfahren gegen Webb, Slg. 1981, 3305, Randnr. 16; Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 205/84, Kommission/Deutschland (Versicherungsfreiheit), Slg. 1986, 3755, Randnr. 26; s. in diesem Sinne schon das Urteil in der Rechtssache Van Wesemael, a. a. O.

rechtlich behindert, einen Verstoß gegen Artikel 59 EWG-Vertrag begründen kann [15], wobei in jedem einzelnen Fall anhand der von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien zu prüfen ist, ob die Behinderung mit Artikel 59 EWG-Vertrag vereinbar ist.

30. Nach allem kann grundsätzlich jede tatsächliche oder rechtliche Behinderung von Dienstleistungen i. S. von Artikel 59 unter das Verbot dieser Vorschrift fallen. Das heißt, daß die soeben festgestellten Behinderungen für Artikel 59 in jedem Falle relevant sind, ohne daß es auf eine Diskriminierung ankommt.

31. *3.* Die Prüfung des Verstoßes, die sich nunmehr anschließt, kann sowohl unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierung als auch dem Gesichtspunkt erfolgen, daß die Regelung auch ohne eine solche Diskriminierung nicht mit Artikel 59 EWG-Vertrag vereinbar ist.

32. *a)* Da der zuletzt genannte Gesichtspunkt der umfassendere ist, möchte ich mit ihm beginnen. Die Rechtsprechung hat hierzu ausgeführt, daß zwar in Anbetracht der Besonderheiten mancher Dienstleistungen bestimmte an den Leistungserbringer gestellte besondere Anforderungen als mit dem Vertrag vereinbar angesehen werden können, die sich aus der Anwendung von Regelungen für diese Art von Tätigkeiten ergeben. Jedoch darf der freie Dienstleistungsverkehr als fundamentaler Grundsatz des Vertrages nur durch Regelungen beschränkt werden, die durch das Allgemeininteresse gerechtfertigt sind (und die für alle im Hoheitsgebiet des Bestimmungsstaats tätigen Personen oder Unternehmen gelten), und zwar nur insoweit, als dem Allgemeininteresse nicht bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Leistungserbringer in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist [16].

33. Nach den Urteilen Kommission/Deutschland und Van Wesemael müssen die Anforderungen außerdem sachlich geboten (bzw. objektiv notwendig) sein, um die Erhaltung der Berufsregelungen und den Schutz der Interessen, die sie bezwecken, zu gewährleisten.

34. *aa)* Die französische und italienische Regierung machen hierzu geltend, daß nach der Rechtsprechung ein Verstoß gegen Artikel 59 jedenfalls dann ausscheide, wenn der Aufnahmestaat die in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Diplome berücksichtige. Werde im Aufnahmestaat für eine bestimmte Tätigkeit ein Diplom verlangt, so müsse dieser Staat zwar die in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Diplome berücksichtigen und ihre Gleichwertigkeit prüfen; er brauche jedoch nicht die Tätigkeit von Leistungserbringern zu dulden, die über kein (gleichwertiges) Diplom verfügten.

35. Ich vermag dieser Ansicht nicht zu folgen. Wie sich aus meinen Ausführungen ergibt, muß der Aufnahmestaat abgesehen von der Berücksichtigung der im Ausland erworbenen Nachweise vorab darlegen, daß die in Rede stehende Beschränkung aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses erfolgt. Sodann muß der betreffende Mit-

15 — Vgl. auch die Formulierung im Urteil vom 26. November 1975 in der Rechtssache 39/75, Coenen/Sociaal-Economische Raad, Slg. 1975, 1547, Randnr. 6 am Ende: „[Anforderungen] ... die in anderer Weise geeignet sind, die Tätigkeit des Leistenden zu unterbinden oder zu behindern".

16 — Vgl. das Urteil vom 4. Dezember 1986 in der Rechtssache 205/84, a. a. O., Randnr. 27; Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80, a. a. O., Randnr. 17; ferner das Urteil Van Wesemael, a. a. O., Randnr. 27 f.

gliedstaat nachweisen, daß sie zu dessen Schutz *in jeder Hinsicht erforderlich* ist. Soweit nämlich die Mitgliedstaaten berücksichtigen müssen, daß das zu schützende Interesse bereits „durch die Vorschriften des Niederlassungsstaats gewahrt ist", stellt dies in Wirklichkeit nur einen Teil dieser umfassenden Erforderlichkeitsprüfung dar: Eine Beschränkung kann sich als nicht erforderlich erweisen, wenn die Vorschriften des Niederlassungsstaats dem geschützten Interesse bereits hinreichend Rechnung tragen. Gibt es solche Vorschriften nicht (wie in zahlreichen Fällen, die von der vorliegenden Klage erfaßt werden), dann heißt dies nicht notwendigerweise, daß die Beschränkung erforderlich ist. Vielmehr ist in jedem Falle zu prüfen, ob „das gleiche Ergebnis nicht durch weniger einschränkende Bestimmungen" (ich ergänze: bis hin zu Bestimmungen, die keinerlei Einschränkung vorsehen) erreicht werden kann. Die Formulierungen der Rechtsprechung zu diesem Punkt sind m. E. besonders deutlich in dem Urteil Kommission/Deutschland [17].

36. Nachdem der Gerichtshof auf die Pflicht des Aufnahmemitgliedstaats hingewiesen hat, die Tatsache zu berücksichtigen, daß „dem Allgemeininteresse bereits durch die Rechtsvorschriften Rechnung getragen ist, denen der Leistungserbringer in dem Staat unterliegt, in dem er ansässig ist", führt er in Randnummer 27 wörtlich aus:

„Diese Anforderungen müssen *außerdem* sachlich geboten sein, um die Einhaltung der Berufsregelungen und den Schutz der Interessen, den sie bezwecken, zu gewährleisten" [18].

37. In Randnummer 29 dieses Urteils zählt er zusammenfassend die Voraussetzungen auf, denen die von dem Aufnahmestaat gestellten Anforderungen genügen müssen. Dort heißt es:

„Diese Anforderungen können daher nur dann als mit den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag vereinbar angesehen werden, wenn nachgewiesen ist, daß im Hinblick auf die betreffende Tätigkeit zwingende Gründe des Allgemeininteresses bestehen, die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs rechtfertigen, daß dieses Interesse nicht bereits durch die Vorschriften des Niederlassungsstaats gewahrt ist *und* daß das gleiche Ergebnis nicht durch weniger einschränkende Bestimmungen erreicht werden kann" [18].

38. Aus diesen Formulierungen sowie der Tatsache, daß der Gerichtshof die genannten Punkte einer getrennten Prüfung unterzogen hat [19], folgt eindeutig, daß die „Erforderlichkeit der Beschränkung" *umfassend* geprüft werden muß.

39. Anders als die beklagten Mitgliedstaaten sehe ich zwischen dieser Feststellung und dem Vorschlag der Kommission „für eine Richtlinie des Rates über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG" [20] keinen Widerspruch. Nach diesem Vorschlag (Artikel 5) dürfen die Mitgliedstaaten in den geregelten Fällen — wozu auch Fremdenführertätigkeiten gehören, sofern sie in einzelnen Mitgliedstaaten reglementiert sind (vgl. Artikel 2) — die Ausübung des reglementierten Berufs nicht verweigern, wenn der Bewerber das in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Diplom oder Prüfungszeugnis besitzt oder eine zweijährige Berufserfahrung nachweist.

17 — Rechtssache 205/84, a. a. O.

18 — Hervorhebung von mir.

19 — Vgl. das Urteil Kommission/Deutschland, Randnrn. 30 ff.; 34 ff.; 42 ff.

20 — ABl. 1989, C 263, S. 1.

40. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß die Ausübung der Tätigkeit verweigert werden darf, wenn dies gegen Artikel 59 verstoßen würde. Wäre der vorgeschlagene Text schon angenommen, müßte er angesichts der in Artikel 59 gewährten Grundfreiheit in diesem Sinne ausgelegt werden. Im übrigen halte ich das Argument der beklagten Mitgliedstaaten in diesem Punkt ohnehin nicht für zwingend, da der herangezogene Text zum abgeleiteten Gemeinschaftsrecht gehört und zudem nur Vorschlagscharakter hat, so daß er die Anwendung von Artikel 59 selbst dann nicht beeinträchtigen könnte, wenn ein Widerspruch tatsächlich vorläge.

41. *bb)* Wie sich aus den angeführten Zitaten schon ergibt, ist Maßstab für die Rechtfertigung der Beschränkung das Vorliegen von „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses".

42. Die beklagten Mitgliedstaaten machen hierzu zwei Gründe geltend:

— Die Aufwertung und Erhaltung der historischen, künstlerischen und kulturellen Reichtümer bzw. — so die französische Regierung — die bestmögliche Verbreitung von Kenntnissen über das kulturelle und künstlerische Erbe des Landes;

— sowie (insbesondere Italien) den Schutz der Verbraucher.

43. Was den genauen Inhalt dieser Interessen und ihr Verhältnis zueinander angeht, so läßt sich eine Gemeinsamkeit und ein Unterschied feststellen. Beiden Interessen ist gemeinsam, daß sie durch möglichst zutreffende und vollständige Informationen der Touristen gefördert bzw. im umgekehrten Fall beeinträchtigt werden. Der Unterschied besteht darin, daß der Verbraucherschutz die Interessen jedes einzelnen Verbrauchers bezweckt, während für die Aufwertung der genannten Reichtümer die kollektive Wirkung der Informationen entscheidend ist: Es kommt dem ideellen Wert eines solchen Gegenstands zugute, wenn möglichst viele Personen möglichst zutreffende und — gemessen an dem Zweck und den Möglichkeiten einer touristischen Besichtigung — vollständige Kenntnisse haben[21]. Die massenhafte Verbreitung von Fehlinformationen würde sich negativ auf diesen Wert auswirken.

44. Aus dem Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes kann ohne Zweifel ein zwingendes Allgemeininteresse begründet werden. Was die Aufwertung der genannten Reichtümer angeht, ist sicherlich bei einigen Gegenständen mit historischem, künstlerischem oder kulturellem Wert ein ebensolches Interesse festzustellen. Wie weit dieser Bereich geht, erscheint mir fraglich, und ich habe Bedenken, ob alles, was unter die Fremdenführertätigkeit i. S. der Definitionen in den Rechtsvorschriften der drei Mitgliedstaaten fällt, auch Gegenstand eines zwingenden Allgemeininteresses ist. Doch kommt es darauf letztlich nicht an, wie sich aus meinen weiteren Ausführungen ergeben wird.

45. *cc)* An dieser Stelle ist die Frage zu behandeln, ob die von der Kommission beanstandeten Beschränkungen durch einen der beiden geltend gemachten Gründe oder gar durch beide gerechtfertigt erscheinen.

21 — Aus diesem Grunde sehe ich auch keinen Unterschied zwischen der „Aufwertung" und der von der französischen Regierung als Interesse ins Feld geführten „bestmöglichen Verbreitung von Kenntnissen".

46. 1) Ich möchte hier zunächst die Verbindung herstellen zwischen dem Vorbringen der Kommission — die zwar die verfolgten Ziele anerkennt, nicht jedoch das hier eingesetzte Mittel (Erfordernis einer Berufserlaubnis) — und der zitierten Rechtsprechung. Ich sagte schon, daß nach dieser Rechtsprechung einem Mitgliedstaat nur solche den freien Dienstleistungsverkehr einschränkende Maßnahmen erlaubt sind, die im Hinblick auf die verfolgten Zwecke *erforderlich* sind. Die Kommission greift die beanstandeten Maßnahmen jedoch nicht nur unter einem Gesichtspunkt an, den sie mit dem Begriff „Erforderlichkeit" umschreibt; sie meint außerdem, die Maßnahmen seien zum Schutz eines der beiden angeführten Interessen[22] nicht wirksam, mit anderen Worten *nicht geeignet*. Es kann jedoch nicht angezweifelt werden, daß auch dies ein maßgebliches Kriterium ist. Denn eine Maßnahme, die zur Erreichung des angestrebten Zwecks ungeeignet ist, kann niemals in dieser Hinsicht als „erforderlich" angesehen werden. Ist die Eignung einer Maßnahme in diesem Sinne festgestellt, so bleibt noch zu prüfen, ob der Mitgliedstaat das in Rede stehende Interesse ebenso durch eine mildere Maßnahme hätte schützen können oder ob es sogar ohne Reglementierung hinreichend geschützt ist. Umgekehrt entfällt diese Prüfung, wenn die Maßnahme mangels Eignung von vornherein als nicht erforderlich disqualifiziert ist.

47. Sodann ist festzustellen, daß sich die zu den beiden Rechtfertigungsgründen — Verbraucherschutz und Aufwertung der genannten Reichtümer — von der Kommission und den beklagten Mitgliedstaaten angeführten Argumente nicht ohne Entstellungen dem einen oder anderen Grund zuordnen lassen. Ich behandele sie daher im folgenden gemeinsam nach den Kriterien der *Eignung* und der *Erforderlichkeit* (im weiteren Sinne).

48. 2) Die Kommission bestreitet zunächst die *Eignung* der Maßnahmen, wobei sie in erster Linie den Gedanken der Aufwertung der kulturellen, historischen und künstlerischen Reichtümer im Auge hat. Die Kommission meint, die Verbreitung von Informationen, die diese Reichtümer betreffen, werde 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 dieser Reichtümer wie die von Fremdenführern erteilten Informationen.

49. Die beklagten Mitgliedstaaten antworten darauf im wesentlichen mit zwei Argumenten.

50. a) Das eine Argument, auf das die griechische Regierung abhebt, geht dahin, daß Griechenland die im Inland verbreiteten Druckschriften kontrolliere und hinsichtlich der außerhalb Griechenlands verbreiteten Druckschriften die entsprechenden Maßnahmen in dem alleinigen Bemühen um eine richtige Darstellung des historischen und kulturellen Erbes des Landes treffe. Hinsichtlich der Publizität bestehe zwischen der schriftlichen und der hier in Rede stehenden mündlichen Informationsübertragung ein wesentlicher Unterschied. Die Fremdenführer teilten ihre Informationen in einer geschlossenen Touristengruppe mit. Diese seien daher weniger kontrollierbar als die von einem Verfasser von Druckschriften frei vorgetragenen Ansichten über das Land.

22 — Nämlich an der Aufwertung der genannten Reichtümer.

51. Ich kann mich hier nur der Ansicht der Kommission anschließen. Was zunächst die Aufwertung der künstlerischen, historischen und kulturellen Reichtümer angeht, so muß, wie ich schon erwähnte, eine globale Betrachtung angestellt werden. Die Vorstellung, die sich die Öffentlichkeit von solchen Reichtümern macht und die in diesem Sinne für ihre Aufwertung maßgeblich ist, wird in hohem Umfang durch Druckschriften, aber auch durch Sendungen in Rundfunk und Fernsehen geprägt. Ich kann mir nicht vorstellen, daß Griechenland (oder ein anderer der beklagten Mitgliedstaaten) all diese Informationsquellen *im Inland* ohne ungerechtfertigte Zensur wirksam kontrollieren kann. Was die Erzeugnisse *ausländischer* Verlage oder Rundfunk- und Fernsehanstalten angeht, so fehlt es hier schon an der nötigen Hoheitsgewalt. Und selbst eine Einflußnahme ohne rechtlichen Zwang erscheint mir nicht in allen Fällen möglich, nicht in bezug auf die europäischen Interessenten, und schon gar nicht in bezug auf Interessenten aus anderen Ländern, etwa den Vereinigten Staaten, deren Vorstellung von den genannten Reichtümern für die Aufwertung dieser Reichtümer ebenso maßgeblich ist wie das der europäischen Interessenten.

52. Alle Informationen aus sämtlichen zur Verfügung stehenden Quellen haben grundsätzlich dieselbe Funktion, nämlich Interessenten über die in Rede stehenden Gegenstände zu *unterrichten.*

53. Allein unter diesem Blickwinkel betrachtet könnten wir m. E. auch für die Zwecke des Verbraucherschutzes von der mangelnden Eignung der hier in Rede stehenden Maßnahmen ausgehen, da der Verbraucher vor falschen Informationen letztlich nicht wirksam geschützt werden kann, andererseits aber die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Informationen ihre wechselseitige Kontrolle ermöglicht und so den Verbraucher so weit wie möglich schützt.

54. b) An dieser Stelle setzt nun aber das Argument der französischen und der italienischen Regierung an, die der Meinung sind, die von einem Fremdenführer vermittelten Informationen beeinflußten den Adressaten stärker als die über die Medien verbreiteten Informationen. Die Touristen würden aufgrund ihrer unterschiedlichen kulturellen Herkunft und der üblicherweise beschränkten Dauer der Besichtigung durch die Dienstleistung des Fremdenführers stark beeinflußt. Außerdem werde die Kontrolle schriftlich verbreiteter Fremdenverkehrsinformationen durch die große Kritikfähigkeit des Lesers bewirkt. Da die Haltung einer Person, die in einer geschlossenen Gruppenreise geführt werde, passiver sei als die der Leser schriftlicher Informationen, sei eine Ausbildung der Fremdenführer notwendig.

55. Ich denke, daß dieses Argument zumindest in bezug auf den Gesichtspunkt der Aufwertung der künstlerischen, historischen und kulturellen Reichtümer nicht trägt.

56. Zunächst ist zu bedenken, daß über die Medien ein weit größerer Personenkreis erreicht wird als durch individuelle Reisen. Ob sich die Öffentlichkeit von einem bestimmten künstlerischen, historischen oder kulturellen Gegenstand eine falsche Vorstellung macht, hängt somit den Zahlenverhältnissen nach viel stärker von den außerhalb von solchen Reisen verbreiteten Informationen ab.

57. Im übrigen habe ich große Zweifel, ob der ideelle Wert eines solchen Gegenstandes überhaupt durch Besucher beeinflußt werden kann, die die Besichtigung nur „passiv" und „unkritisch" ablaufen lassen, ob nun

die Informationen mangelfrei sind oder nicht. Denn bei solchen Besuchern kann nicht davon ausgegangen werden, daß sie der Besichtigung ein über bloße Neugier hinausgehendes Interesse entgegenbringen, so daß die gesprochene Information des Fremdenführers schon nach kurzer Zeit in Vergessenheit gerät. Ein wirklich interessierter und kritischer Besucher wird sich zur Stützung des Gedächtnisses schriftliche Informationen besorgen (und hieran das Gehörte messen). Auf all diese Mechanismen wirkt sich das von den beklagten Mitgliedstaaten aufgestellte Erfordernis nicht aus.

58. Was den Verbraucherschutz angeht, so ist einzuräumen, daß diese Überlegungen nicht in demselben Maße einschlägig sind, da es hier nicht auf eine globale Betrachtung, sondern auf eine Betrachtung des einzelnen Verbrauchers ankommt. Insofern ist es nicht auszuschließen, daß der eine oder andere Verbraucher bei einer Führung an Ort und Stelle eine unrichtige Information erhält, die den Wert der von ihm bezahlten Leistung beeinträchtigt, ohne daß dieser Nachteil dadurch korrigiert wird, daß er irgendwann einmal den richtigen Sachverhalt erfährt.

59. Im Ergebnis kann man somit feststellen, daß den von der Kommission beanstandeten Maßnahmen im Hinblick auf den Zweck der Aufwertung der künstlerischen, historischen und kulturellen Reichtümer schon die Eignung fehlt. Im Hinblick auf den Verbraucherschutz ist diese Eignung ebenfalls fraglich, jedoch von der Kommission nicht in jeder Hinsicht überzeugend widerlegt worden. Wie sich jedoch aus meinen weiteren Ausführungen ergeben wird, kommt es hierauf letztlich nicht an.

60. 3) Meines Erachtens verneint die Kommission zu Recht die *Erforderlichkeit* der hier in Rede stehenden Beschränkungen.

61. Es handele sich nämlich, so die Kommission, um einen geschlossenen Kreis: Der Fremdenführer, der das Tourismusunternehmen vertrete, und die Touristen (als Verbraucher) reisten gemeinsam von dem Mitgliedstaat, in dem das Tourismusunternehmen niedergelassen sei, ab, um die Dienstleistung in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen bzw. zu empfangen. Unter diesen Umständen schütze das geschäftliche Ansehen des Tourismusunternehmens in Zusammenhang mit der Konkurrenz auf diesem Markt die Interessen der Verbraucher hinreichend.

62. a) Zunächst erscheint mir hier eine Vorüberlegung angebracht, die sich auf Art und Inhalt der Dienstleistung bezieht. Wie ich schon sagte, geht es hier alleine um die Vermittlung von Informationen, und zwar solchen, die den Touristen in seiner Freizeit kulturell bereichern sollen. Für den Touristen als Verbraucher hat eine mangelhafte Information keine weitergehenden Konsequenzen, fügt ihm insbesondere keine schwerwiegenden gesundheitlichen, psychischen oder finanziellen Schäden zu. Was den Aspekt der Aufwertung der genannten Reichtümer angeht, so ist zu bedenken, daß es hier weder um die Vermittlung von Schulbildung, geschweige denn um wissenschaftliche Forschung geht. Ferner ist der eingetretene Nachteil keineswegs irreparabel — weder für den Verbraucher im einzelnen noch für den betreffenden Kulturgegenstand. Sobald der Tourist aufgrund der ihm zugänglichen Informationen den wahren Sachverhalt feststellt, ist der Nachteil behoben.

63. Ist hiernach festzustellen, daß die Gefahr für die jeweiligen Interessen geringfügig und eventuelle Beeinträchtigungen nicht irreversibel sind, so unterscheidet dies den vorliegenden Fall von den Fällen ärztlicher, anwaltlicher oder bautechnischer Leistungen, auf die insbesondere die italienische Regierung abgestellt hat. Ob man den Schutz bestimmter Interessen den Marktkräften überlassen und somit dem Grundrecht der Dienstleistungsfreiheit Vorrang vor einschränkenden Vorschriften eingeräumt werden kann, kann von solchen Überlegungen nicht unabhängig sein. Denn sonst könnten die Mitgliedstaaten beliebige Erlaubnispflichten, selbst für ganz einfache und ungefährliche Tätigkeiten, erfinden (wobei die Erteilung der Erlaubnis von einer Prüfung abhängig gemacht würde), um so den freien Dienstleistungsverkehr etwa aus Gründen des „Verbraucherschutzes" zu behindern.

64. Auf dieser Linie scheint es mir zu liegen, wenn der Gerichtshof bei der Prüfung der Frage, ob Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs gerechtfertigt waren, die den in Rede stehenden Interessen konkret drohenden Gefahren gewichtet hat; er ist dabei nicht nach abstrakten Begriffen (wie „Verbraucherschutz") vorgegangen, sondern hat auf die konkreten Verhältnisse abgestellt.

65. So heißt es im Urteil Webb[23]:

„In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß die Überlassung von Arbeitnehmern einen aus beruflicher und sozialer Sicht besonders sensiblen Bereich darstellt. Wegen der Besonderheiten der mit dieser Art von Tätigkeit verbundenen Arbeitsbeziehungen wirkt sich die Ausübung dieser Tätigkeit unmittelbar sowohl auf die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt als auch auf die berechtigten Interessen der betroffenen Arbeitnehmer aus."

66. Im Urteil Kommission/Deutschland wird ausgeführt[24]:

„Der Versicherungssektor [stellt] einen im Hinblick auf den Schutz des Verbrauchers als Versicherungsnehmer und Versicherter besonders sensiblen Bereich dar. Dies ergibt sich vor allem aus dem besonderen Charakter der Leistung des Versicherers, die von zukünftigen Ereignissen abhängt, deren Eintritt oder jedenfalls Moment des Eintritts zur Zeit des Vertragsabschlusses noch ungewiß ist. Der Versicherte, der nach einem Schadensfall keine Entschädigung erhält, kann sich in einer sehr schwierigen Lage befinden. Ebenso kann der Versicherungsnehmer im allgemeinen nur äußerst schwer beurteilen, ob ihm die voraussichtliche Entwicklung der finanziellen Situation des Versicherers und die Versicherungsbedingungen, die ihm dieser meistens vorschreibt, eine ausreichende Garantie dafür bieten, daß er im Versicherungsfall entschädigt wird.

Außerdem ist zu berücksichtigen, daß ... die Versicherung in bestimmten Sparten ein Massenphänomen geworden ist. Es werden nämlich Verträge von einer so großen Zahl von Versicherungsnehmern geschlossen, daß der Schutz der Interessen der Versicherten und der geschädigten Dritten praktisch die gesamte Bevölkerung angeht."

23 — A. a. O., Randnr. 18.

24 — A. a. O., Randnrn. 30 und 31.

67. b) In diesem Lichte scheint mir die Ansicht der Kommission zutreffend, wonach der Druck des Marktes, der auf den Reiseveranstaltern liegt (und sich mittelbar auf die Auswahl und Überwachung der angestellten oder beauftragten Fremdenführer auswirkt), hinreichende Garantien für den Verbraucherschutz und die Aufwertung der Kulturgüter bietet.

68. Die Kundschaft von Reiseveranstaltern überträgt diesen die Gestaltung ihres Urlaubs, also eines wesentlichen Teils der Freizeit — der besten Zeit des Jahres, wie der Slogan eines bekannten Veranstalters es umschrieb. Die Leistung des Veranstalters beschränkt sich aus der Sicht des Reisenden nicht auf die technische Abwicklung der Reise, sondern besteht in gewissem Umfang auch darin, ihn in dieser — gemessen an dem Rest des Jahres — knappen Zeit zufriedenzustellen. Ist dies nicht gewährleistet, so wird den Reisenden nichts davon abhalten können, für die nächste Reise einen anderen Veranstalter zu wählen. Eine Stammkundschaft aus „Markentreue" erscheint mir schwer vorstellbar. Im übrigen hat der Veranstalter einen Ruf zu verteidigen, was zwar nicht für die Bindung der vorhandenen Kunden von Bedeutung ist, wohl aber für die Erweiterung der Kundschaft. Da die Richtigkeit der am Reiseziel verbreiteten Informationen jederzeit nachprüfbar ist, können sich Fehlleistungen auf diesem Gebiet für die Entwicklung des Kundenkreises in dem genannten Sinne durchaus negativ auswirken. Auf dieser Grundlage möchte ich hier zwei Bemerkungen machen.

69. Zunächst kann die von den beklagten Mitgliedstaaten geforderte Prüfung nur die allgemeine Zuverlässigkeit, gegebenenfalls die spezifischen Kenntnisse der Fremdenführer kontrollieren, nicht jedoch die Richtigkeit der einzelnen Informationen, was nur durch eine dauernde Überwachung möglich wäre. Ein zuverlässiger Schutz vor *systematisch falschen Informationen* kann somit in keinem Fall geboten werden. Ich meine sogar, daß solche systematischen Fehlleistungen mit Hilfe der genannten Marktmechanismen viel eher vermieden werden, als wenn diese Mechanismen aufgrund der von der Kommission gerügten Beschränkungen ausgeschaltet werden.

70. Sodann scheint es mir, was das Problem *einzelner Fehlinformationen* angeht, auf der Hand zu liegen, daß jede Führung von dem Fremdenführer vorbereitet werden muß, bei Wiederholungen mindestens die ersten Male. Diese Vorbereitung erfolgt, ich weiß nicht, wie es anders sein sollte, unter Heranziehung allgemein zugänglicher Quellen. Das Erfordernis einer Prüfung kann sich hier nur bedingt auswirken, und schon gar nicht, wenn es sich um Prüfungen allgemeiner Art handelt, wie im Falle Frankreichs und Griechenlands. Auch hier bieten die Marktverhältnisse im Niederlassungsstaat des Reiseveranstalters mindestens gleichwertige Garantien.

71. c) Zudem können wir davon ausgehen, daß der Tourist als Verbraucher durch seine Wahlmöglichkeit an Ort und Stelle geschützt wird. Die einheimischen Führer, die über eine Erlaubnis verfügen, dürften als solche ausgewiesen sein. Möchte der Tourist auf einen solchen Führer zurückgreifen, steht ihm dies jederzeit frei; jedenfalls kann ihn der Reiseveranstalter nicht dazu zwingen, die (bereits vom Touristen bezahlte) Leistung des für den Veranstalter tätigen Fremdenführers auch in Anspruch zu nehmen.

72. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß, soweit die beklagten Mitgliedstaaten die Tä-

tigkeit von Fremdenführern nur aufgrund einer vom Bestehen einer Prüfung abhängigen Erlaubnis gestatten, dies jedenfalls im Hinblick auf die hier in Rede stehenden Touristen nicht erforderlich ist, um die angegebenen Zwecke zu erreichen.

73. Damit kann offenbleiben, ob die Prüfung ihrem Inhalt nach so gestaltet ist, daß ihr *in dieser Form* die Erforderlichkeit abzusprechen ist. In jedem Fall dürfte dies, wie die Kommission richtig bemerkt, zutreffen, soweit die Prüfung ganz oder zu wesentlichen Teilen in einer anderen Sprache abgehalten oder die Kenntnis anderer Sprachen geprüft wird als die Sprache des jeweiligen Fremdenführers, die er bei der Begleitung der Reisegruppen verwendet und die in der Regel die Sprache des Sitzlandes des Veranstalters ist. Was die Sprache des Aufnahmestaates angeht, so sollte es auch insoweit dem Veranstalter überlassen bleiben, wie er die nötigen Kontakte an Ort und Stelle knüpft. Dies muß nicht unbedingt über den Fremdenführer geschehen.

74. Soweit Griechenland offenbar Fremdenführerdiplome anderer Staaten nicht anstelle des griechischen Diploms anerkennt, was ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit zu untersuchen wäre, brauche ich auch hierauf nicht einzugehen.

75. *b)* Ebenfalls offenbleiben kann, ob nicht das Erfordernis, die Prüfung in einer anderen Sprache als der Sprache des Sitzstaates zu absolvieren, eine *mittelbare Diskriminierung* darstellt, wobei hier der Gedanke der Gleichbehandlung gegen den Aspekt abgewogen werden müßte, daß die Durchführung von Prüfungen in allen Amtssprachen der Gemeinschaft für den betreffenden Staat gegebenenfalls unzumutbar sein könnte.

76. *III.* Bevor ich nun auf dieser Grundlage einen Vorschlag formuliere, muß ich noch kurz darauf eingehen, daß die Kommission eine Verurteilung der drei beklagten Mitgliedstaaten nur beantragt hat, soweit diese die in Rede stehende Fremdenführertätigkeit an anderen Orten als Museen oder Geschichtsdenkmälern behindert.

77. Wenn ich die Äußerungen in der mündlichen Verhandlung richtig verstanden habe, so erklärt sich dieser Vorbehalt daraus, daß zu einem bestimmten Zeitpunkt einmal die Möglichkeit eines Kompromisses zwischen der Kommission und den drei beklagten Mitgliedstaaten im Raume gestanden hat. Wäre es zu diesem Kompromiß gekommen, so hätte die Kommission die hier gerügte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit zwar in bezug auf Museen und Geschichtsdenkmäler, nicht jedoch im übrigen akzeptiert. Es bleibt allerdings ungeklärt, weshalb die Dienstleistungsfreiheit nur im letztgenannten Fall in unzulässiger Weise beeinträchtigt sein soll. Die bislang angestellten Überlegungen erlauben es nicht, die Fremdenführerdienstleistungen in bezug auf Museen oder Geschichtsdenkmäler anders zu behandeln als die übrigen von der Klage erfaßten Dienstleistungen. Selbstverständlich ist es uns aber versagt, über den gestellten Antrag hinauszugehen.

C — Schlußantrag

78. Aus allen diesen Gründen kann ich Ihnen nur vorschlagen, den Klagen der Kommission in den Rechtssachen C-154/89, C-180/89 und C-198/89 in der gewünschten Form stattzugeben und den drei Beklagten antragsgemäß die Kosten des jeweiligen Verfahrens aufzuerlegen.