URTEIL DES GERICHTSHOFES
15. Oktober 1986 *

In der Rechtssache 168/85

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Guido Berardis vom Juristischen Dienst im Beistand des der Kommission im Rahmen des Beamtenaustauschs zur Verfügung gestellten italienischen Beamten Silvio Pieri, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch den Leiter des Servizio del contenzioso diplomatico Luigi Ferrari Bravo als Bevollmächtigten im Beistand von Avvocato dello Stato Ivo Braguglia, Zustellungsanschrift: Italienische Botschaft in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie die Gleichstellung von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten mit italienischen Staatsangehörigen in bezug auf den Zugang zu verschiedenen beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig gemacht, die Eintragung in das Verzeichnis der Publizisten und in das Register der journalistischen Volontäre italienischen Staatsangehörigen vorbehalten und die Eintragung ausländischer Journalisten in das Verzeichnis der berufsmäßigen Journalisten von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig gemacht sowie die Teilnahme an Auswahlverfahren für die Erteilung von Apothekenkonzessionen italienischen Staatsangehörigen vorbehalten hat,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten C. Kakouris in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten T. F. O'Higgins und F. Schockweiler, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, K. Bahlmann und G. C. Rodríguez Iglesias,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts und der mündlichen Verhandlung vom 29. April 1986,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Juni 1986,

folgendes

URTEIL

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 3. Juni 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage auf Feststellung erhoben, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie Rechtsvorschriften aufrechterhalten hat, die

— die Gleichstellung von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten mit italienischen Staatsangehörigen in bezug auf den Zugang zu verschiedenen beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig machen;

— die Eintragung in die Verzeichnisse und Register der Publizisten und journalistischen Volontäre vom Besitz der italienischen Staatsangehörigkeit und die Eintragung der berufsmäßigen Journalisten der anderen Mitgliedstaaten in die besondere Liste für ausländische Journalisten von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig machen;

— die Teilnahme an Auswahlverfahren für die Erteilung von Apothekenkonzessionen italienischen Staatsangehörigen vorbehalten.

2 Für die einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Hier ist lediglich festzuhalten, daß die Bestimmungen im Bereich des Tourismus aus dem Jahre 1983, jene über den Beruf des Journalisten aus dem Jahre 1963 und jene über das Apothekenwesen aus dem Jahre 1968 stammen.

3 Auf eine Bitte der Kommission um Erläuterung vom März 1983 hin ließ ihr die italienische Regierung mit Schreiben vom 15. September 1983 die Kopie eines Runderlasses des Justizministeriums an den Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (Nationale Journalistenkammer) vom 21. Juli 1983 zugehen. Mit diesem Runderlaß wurde der Consiglio nazionale auf die Verpflichtung zur Beachtung der Artikel 52 ff. EWG-Vertrag hingewiesen und aufgefordert, auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft dieselben Bedingungen wie auf italienische Staatsangehörige anzuwenden. Ferner übermittelte die italienische Regierung der Kommission die Kopie eines Schreibens vom 26. Oktober 1983, mit dem der Consiglio nazionale den erwähnten Runderlaß an die verschiedenen Consigli regionali und Consigli interregionali (regionale und überregionale Untergliederungen des Consiglio nazionale) weitergeleitet hatte, sowie die Kopie einer Entscheidung des Consiglio nazionale vom 16. Dezember 1983, mit der die Entscheidung des Consiglio interregionale del Lazio e del Molise vom 22. November 1982 aufgehoben wurde, durch die die Eintragung eines niederländischen Staatsangehörigen in das Verzeichnis der Publizisten mit der Begründung abgelehnt worden war, er besitze nicht die italienische Staatsangehörigkeit.

4 Mit Fernschreiben vom 18. Juli 1983 übermittelte die italienische Regierung der Kommission darüber hinaus Runderlasse des italienischen Ministerpräsidenten vom 2. und 10. Dezember 1982, die an den Regierungskommissar in der Region Lombardei sowie alle anderen Regierungskommissare in den Regionen gerichtet waren. In diesen Runderlassen heißt es, daß aufgrund der Artikel 52 ff. EWG-Vertrag die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Zugang zu den Auswahlverfahren für die Erteilung von Apothekenkonzessionen haben und daß das Erfordernis der Staatsangehörigkeit für sie nicht mehr gilt.

5 Die Kommission war der Auffassung, daß die streitigen Bestimmungen gegen die Artikel 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstießen und die Runderlasse kein ausreichendes Mittel darstellten, um dieser Unvereinbarkeit abzuhelfen; sie forderte des-

halb die italienische Regierung mit Schreiben vom 26. Januar 1984 auf, sich binnen eines Monats zu äußern. Da dieses Schreiben unbeantwortet blieb, gab die Kommission am 20. November 1984 gegenüber der Italienischen Republik eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Da die italienische Regierung auf diese nicht reagierte, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

6 Die Kommission begründet ihre Klage im wesentlichen mit zwei Argumenten. Erstens habe der Gerichtshof wiederholt die Unvereinbarkeit von Gegenseitigkeitsklauseln mit dem Gemeinschaftsrecht festgestellt; insoweit sei insbesondere auf das Urteil vom 25. Oktober 1979 in der Rechtssache 159/78 (Italienische Republik, Slg. 1979, 3247) zu verweisen. Zweitens seien nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes Runderlasse nicht geeignet, die Unvereinbarkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht auszuräumen; daß die fraglichen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unmittelbar anwendbar seien und die Rechtslage deshalb eindeutig sei, habe insoweit keine Bedeutung.

7 In ihrer Klagebeantwortung räumt die italienische Regierung ein, daß die streitigen Bestimmungen dem äußeren Anschein nach mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar seien. Sie stellten jedoch kein wirkliches Hindernis für die Freizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit dar, da die Artikel 48, 52 und 59 EWG-Vertrag in der italienischen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar seien. Diese unmittelbare Anwendbarkeit habe zur Folge, daß die Rechtsvorschriften, die das Erfordernis der italienischen Staatsangehörigkeit oder der Gegenseitigkeit enthielten, als zugunsten der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geändert anzusehen seien.

8 Unter diesen Umständen dienten Runderlasse oder verwaltungsinterne Weisungen nicht dazu, Gesetze zu ändern, sondern dazu, deren Geltungsbereich durch Herausstellung der Wirkung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts abzugrenzen. In geeigneter Weise an die zuständigen nationalen Stellen gerichtet, reichten diese Verwaltungsmaßnahmen, auch wenn die fraglichen nationalen Rechtsvorschriften nicht formell aufgehoben würden, zur Gewährleistung der den Gemeinschaftsangehörigen aufgrund des EWG-Vertrags zustehenden Rechte aus.

9 Da die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des EWG-Vertrags die damit unvereinbaren einzelstaatlichen Rechtsnormen verdrängten, sei es müßig und beschwerlich, all diese nationalen Bestimmungen förmlich aufzuheben oder zu ändern; inzwischen habe jeder Gemeinschaftsbürger über die Rechte, die er in den

anderen Mitgliedstaaten geltend machen könne, deren Angehöriger er nicht sei, Gewißheit. Folglich könne es keine Rechtsunsicherheit mehr zur Folge haben, daß diese nationalen Rechtsvorschriften nicht ausdrücklich aufgehoben würden.

10 Nach dem Vortrag der Parteien ist unstreitig, daß die von der Kommission gerügten einzelstaatlichen Bestimmungen mit den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag unvereinbar sind.

11 Die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des EWG-Vertrags sind für alle Behörden der Mitgliedstaaten verbindlich. Diese sind deshalb zu ihrer Beachtung verpflichtet, ohne daß der Erlaß nationaler Durchführungsbestimmungen erforderlich wäre. Wie jedoch der Gerichtshof in seinem Urteil vom 20. März 1986 in der Rechtssache 72/85 (Kommission/Niederlande, Slg. 1986, 1219) festgestellt hat, stellt die Möglichkeit für die Rechtsbürger, sich vor den innerstaatlichen Gerichten auf unmittelbar anwendbare Vertragsbestimmungen zu berufen, nur eine Mindestgarantie dar und reicht nicht aus, um für sich allein die uneingeschränkte Anwendung des EWG-Vertrags zu gewährleisten. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere dem Urteil vom 25. Oktober 1979, a. a. O., bleiben nämlich aufgrund der Fortgeltung einer gegen den EWG-Vertrag verstoßenden Bestimmung in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, selbst wenn diese Vertragsbestimmung in der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbar gilt, Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden, weshalb eine solche Beibehaltung eine Verletzung der Verpflichtungen des genannten Mitgliedstaats aus dem EWG-Vertrag darstellt.

12 Zu dem Vorbringen der italienischen Regierung, die Rechte der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten würden unter Berücksichtigung der unmittelbaren Anwendbarkeit der genannten Bestimmungen des EWG-Vertrags durch Runderlasse oder verwaltungsinterne Weisungen hinreichend geschützt, ist zunächst zu bemerken, daß dieses Argument gegenüber denjenigen Rügen der Kommission nicht ins Feld geführt werden kann, die sich auf den Zugang zu den verschiedenen beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus beziehen. Die italienische Regierung hat nämlich nicht dargetan, daß sie, was den Zugang der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten zu diesen Tätigkeiten betrifft, überhaupt einen Runderlaß oder eine verwaltungsinterne Weisung erlassen hat.

13 Dieses Argument ist im übrigen nicht stichhaltig. Die Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit dem EWG-Vertrag läßt sich, auch soweit dieser unmittelbar anwendbar ist, letztlich nur mit Hilfe verbindlichen innerstaatlichen Rechts ausräumen, das denselben rechtlichen Rang hat wie die zu ändernden Bestimmungen. Wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung zur Durchführung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten festgestellt hat, kann eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag angesehen werden.

14 Folglich kann sich die Italienische Republik ihrer Verpflichtung, das nationale Recht dem EWG-Vertrag anzupassen, nicht mit dem Hinweis darauf entziehen, daß dessen Bestimmungen unmittelbar anwendbar seien, daß eine gewisse Verwaltungspraxis bestehe oder daß die Gemeinschaftsangehörigen eine verbesserte Kenntnis ihrer Rechte hätten. Im vorliegenden Fall werden diese im übrigen nicht nur durch die Beibehaltung älterer, sondern im Bereich des Tourismus auch durch den Erlaß neuer gegen den EWG-Vertrag verstoßender nationaler Bestimmungen im Jahre 1983 verunsichert.

15 Sonach kann dem Vorbringen der italienischen Regierung nicht gefolgt werden.

16 Es ist somit festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie Rechtsvorschriften aufrechterhalten hat, die

— die Gleichstellung von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten mit italienischen Staatsangehörigen in bezug auf den Zugang zu verschiedenen beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig machen;

— die Eintragung in die Verzeichnisse und Register der Publizisten und der journalistischen Volontäre vom Besitz der italienischen Staatsangehörigkeit und die Eintragung der berufsmäßigen Journalisten der anderen Mitgliedstaaten in die besondere Liste für ausländische Journalisten von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig machen;

— die Teilnahme an Auswahlverfahren für die Erteilung von Apothekenkonzessionen italienischen Staatsangehörigen vorbehalten.

Kosten

17 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Italienische Republik mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen, indem sie Rechtsvorschriften aufrechterhalten hat, die

— die Gleichstellung von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten mit italienischen Staatsangehörigen in bezug auf den Zugang zu verschiedenen beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig machen;

— die Eintragung in die Verzeichnisse und Register der Publizisten und der journalistischen Volontäre vom Besitz der italienischen Staatsangehörigkeit und die Eintragung der berufsmäßigen Journalisten der anderen Mitgliedstaaten in die besondere Liste für ausländische Journalisten von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig machen;

— die Teilnahme an Auswahlverfahren für die Erteilung von Apothekenkonzessionen italienischen Staatsangehörigen vorbehalten.

2) Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Bahlmann Rodríguez Iglesias

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Oktober 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Für den Präsidenten

C. Kakouris

Kammerpräsident