adressaten 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.

Da sich die Unvereinbarkeit von nationalem Recht mit dem EWG-Vertrag letztlich nur mit Hilfe verbindlichen innerstaatlichen Rechts ausräumen läßt, das denselben rechtlichen Rang hat wie die zu ändernden Bestimmungen, 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, die geeignet wäre, die Vertragsverletzung auszuräumen.

2. Ein Mitgliedstaat, der den Zugang zu bestimmten Berufen seinen Staatsangehörigen vorbehält oder den Zugang von Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig macht, verstößt gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 168/85 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1. *Einschlägige nationale Rechtsvorschriften*

Das erste einschlägige Gesetz ist das Gesetz Nr. 217 vom 17. Mai 1983, legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica (Rahmengesetz über den Tourismus und über Maßnahmen zur Vergrößerung und Verbesserung des touristischen Angebots; GURI Nr. 141 vom 25. 5. 1983, S. 4091). Mit ihm wird die Prüfung des Vorliegens der Voraussetzungen für die Ausübung von beruflichen Tätigkeiten im Bereich des Tourismus auf die Regionen übertragen. Die betroffenen Berufe werden in Artikel 11 des Gesetzes aufgezählt (Fremdenführer, Reisedolmetscher, Reisebegleiter oder -kurier, berufsmäßiger Organisator von Kongressen, Schwimmlehrer, Skilehrer, Bergführer, Bergführeranwärter, alpinistischer Träger, Höhlenführer und Reiseunterhalter). Am Ende dieser Aufzählung wird allerdings allgemein auf „alle anderen Berufe im Zusammenhang mit dem Tourismus" verwiesen. Artikel 11 Absatz 13 bestimmt folgendes:

„Für die Ausübung der vorstehend genannten Berufe sind die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft italienischen Staatsangehörigen gleichgestellt, soweit die Gegenseitigkeit verbürgt ist."

Das zweite einschlägige Gesetz ist das Gesetz Nr. 69 vom 3. Februar 1963 zur Rege-

* Verfahrenssprache: Italienisch.

lung des Journalistenberufes (GURI Nr. 49 vom 20. 2. 1963, S. 918). Es enthält die Voraussetzungen und Durchführungsbestimmungen für die Eintragung in das Berufsregister, ohne die die Ausübung des Berufes verboten und unter Strafe gestellt ist. Nach Artikel 26 Absatz 2 des Gesetzes ist das Register in zwei Verzeichnisse unterteilt, das für berufsmäßige Journalisten und das für Publizisten. Gemäß Artikel 1 des Gesetzes gehören die in das jeweilige Verzeichnis des Registers eingetragenen berufsmäßigen Journalisten und Publizisten der Journalistenkammer an. „Berufsmäßiger Journalist" ist, wer ausschließlich und fortgesetzt den Beruf des Journalisten ausübt, „Publizist", wer gegen Entgelt nicht nur gelegentlich journalistische Tätigkeiten ausübt, auch wenn er auch noch andere Berufe oder Beschäftigungen hat (Artikel 1). Artikel 33 des Gesetzes sieht ein Register der journalistischen Volontäre vor, in das Personen aufgenommen werden können, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und den Beruf des Journalisten anstreben.

Für die Eintragung in das Verzeichnis der berufsmäßigen Journalisten ist nach Artikel 29 Absatz 1 insbesondere erforderlich, daß die Voraussetzungen des Artikels 31 erfüllt sind. Artikel 31 Absatz 2 lautet wie folgt:

„Die Voraussetzungen der Staatsangehörigkeit, der guten Führung und des Fehlens von Vorstrafen werden vom Vorstand der Kammer von Amts wegen geprüft."

Artikel 38 Absatz 1 bestimmt folgendes:

„Der Vorstand der Kammer veranlaßt von Amts wegen die Streichung aus dem Register bei Verlust ... der italienischen Staatsangehörigkeit."

Ausdrückliche Verweisungen auf Artikel 31 Absatz 2 enthalten Artikel 35 für die Eintragung in das Verzeichnis der Publizisten und Artikel 33 für die Eintragung in das Register der journalistischen Volontäre.

Gemäß Artikel 28 des Gesetzes werden dem Register der Journalisten besondere Verzeichnisse als Anhang beigefügt, von denen eines die Namen der Journalisten ausländischer Staatsangehörigkeit enthält. Diese können sich zur Ausübung ihrer Tätigkeit in Italien in das Register eintragen lassen, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Artikel 36 bestimmt insoweit folgendes:

„Ausländische Journalisten mit Wohnsitz in Italien können sich in das in Artikel 28 genannte besondere Verzeichnis eintragen lassen, wenn sie das 21. Lebensjahr vollendet haben und bei dem Staat, dessen Staatsangehörige sie sind, die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Dem Antrag auf Eintragung sind die in Artikel 31 Ziffern 1, 2 und 4 aufgeführten Unterlagen sowie eine Bescheinigung des Außenministeriums beizufügen, aus der hervorgeht, daß der Antragsteller Staatsangehöriger eines Staates ist, bei dem die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Artikel 31 Absatz 2 gilt entsprechend."

Diese Sonderregelung findet ihre Bestätigung in Artikel 39 der Verordnung des Präsidenten der Republik Nr. 115 vom 4. Februar 1965 (GURI Nr. 63 vom 12. 3. 1965, ordentliche Beilage) zur Durchführung des Gesetzes, der wie folgt lautet:

„Zur Eintragung in das besondere Verzeichnis gemäß Artikel 28 des Gesetzes hat der ausländische Journalist die in Artikel 36 Absatz 2 des Gesetzes aufgeführten Unterlagen vorzulegen und ferner seine berufliche Befähigung nachzuweisen, indem er der regionalen oder überregionalen Kammer seines Wohnsitzes Unterlagen vorlegt, aus denen sich ergibt, daß der Antragsteller den

Beruf des Journalisten in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften des Staates, dessen Staatsangehöriger er ist, ausgeübt hat."

Anscheinend besteht für Publizisten und journalistische Volontäre keine derartige Sonderregelung.

Das dritte fragliche Gesetz ist das Gesetz Nr. 475 vom 2. April 1968 über das Apothekenwesen (GURI Nr. 107 vom 27. 4. 1968, S. 2638). Artikel 3 dieses Gesetzes lautet wie folgt:

„Die Erteilung von freien oder neu geschaffenen Apothekenkonzessionen für die private Ausübung erfolgt durch Auswahlverfahren aufgrund von Diplomen und Prüfungen, die im Monat März eines jeden ungeraden Kalenderjahres auf Provinzebene stattfinden.

Zu den im vorstehenden Absatz genannten Auswahlverfahren zugelassen sind volljährige italienische Staatsangehörige, die im Besitz ihrer bürgerlichen und politischen Rechte, bei körperlicher Gesundheit und in das Berufsregister der Apotheker eingetragen sind."

2. *Vorgeschichte des Rechtsstreits*

Auf eine Bitte der Kommission um Erläuterung hin ließ ihr die italienische Regierung mit Schreiben vom 15. September 1983 die folgenden Schriftstücke zugehen:

a) Kopie des Runderlasses des Justizministeriums Nr. 7.31 vom 21. Juli 1983 an den Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti (Nationale Journalistenkammer), mit dem der Consiglio nazionale auf die Verpflichtung zur Beachtung der Artikel 52 ff. EWG-Vertrag hingewiesen und aufgefordert wurde, auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft dieselben Bedingungen wie auf italienische Staatsangehörige anzuwenden;

b) 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;

c) Kopie einer Entscheidung des Consiglio nazionale, mit der die Entscheidung des Consiglio interregionale del Lazio e del Molise vom 22. November 1982 aufgrund des erwähnten Runderlasses 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.

Mit Fernschreiben vom 18. Juli 1983 übermittelte die italienische Regierung der Kommission darüber hinaus die Runderlasse des italienischen Ministerpräsidenten Nr. 200/12188 vom 2. Dezember 1982 und Nr. 200/12444 vom 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 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.

Die Kommission war der Auffassung, daß die erwähnten Runderlasse keine ausreichende Erfüllung der Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag darstellten; sie forderte deshalb 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 Repu-

blik eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 169 Absatz 1 EWG-Vertrag ab und setzte der italienischen Regierung eine Frist von einem Monat, um der Stellungnahme nachzukommen. Da die mit Gründen versehene Stellungnahme unbeantwortet blieb, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

3. *Verfahren*

Die Klage der Kommission ist am 3. Juni 1985 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Das schriftliche Verfahren ist ordnungsgemäß verlaufen. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat allerdings die italienische Regierung um schriftliche Auskunft darüber ersucht, ob das italienische Gesetz zur Regelung des Journalistenberufes die Eintragung von Ausländern in das Verzeichnis der Publizisten und in das Register der journalistischen Volontäre völlig untersage oder ob diese Eintragung von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhänge.

II — Anträge der Parteien

Die *Kommission* beantragt,

1) festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie folgende Rechtsvorschriften aufrechterhalten hat:

   a) Artikel 11 des Gesetzes Nr. 217 vom 17. Mai 1983, der 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 macht,

   b) die Artikel 31, 33, 35, 36 und 38 des Gesetzes Nr. 69 vom 6. Februar 1963 und Artikel 33 der Verordnung des Präsidenten der Republik Nr. 115 vom 4. Februar 1965, die 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 das besondere Verzeichnis für ausländische Journalisten von der Verbürgung der Gegenseitigkeit abhängig machen,

   c) Artikel 3 des Gesetzes Nr. 475 vom 2. April 1968, der die Teilnahme an Auswahlverfahren für die Erteilung von Apothekenkonzessionen italienischen Staatsangehörigen vorbehält;

2) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *italienische Regierung* beantragt,

1) die Klage abzuweisen,

2) der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Die *Kommission* macht geltend, die fraglichen italienischen Rechtsvorschriften verstießen gegen die Bestimmungen des EWG-Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, das Niederlassungsrecht und die Dienstleistungsfreiheit. Zu den Gegenseitigkeitsklauseln verweist die Kommission auf die Urteile des Gerichtshofes vom 22. Juni 1972 in der Rechtssache 1/72 (Frilli, Slg. 1972, 457), vom 28. Juni 1977 in der Rechtssache 11/77 (Patrick, Slg. 1977, 1199) und vom 25. Oktober 1979 in der Rechtssache 159/78 (Kommission/Italienische Republik, Slg. 1979, 3247).

Die *italienische Regierung* führt in ihrer Klägebeantwortung aus, die auf den Tourismussektor bezogene Rüge der Kommission sei unbegründet. Da die Bestimmungen des EWG-Vertrags unmittelbar anwendbar seien, sei das Erfordernis der Gegenseitigkeit bei Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten stets erfüllt. Die Aufrechterhaltung der Klausel in den Rechtsvorschriften könne deshalb kein Hindernis schaffen.

Die Rüge der Kommission betreffend die berufsmäßigen Journalisten, Publizisten und journalistischen Volontäre entbehre ebenfalls einer Grundlage. Die italienische Regierung verweist insoweit auf die vom Justizministerium an die Journalistenkammer gerichteten verwaltungsinternen Weisungen zur Zulassung der Gemeinschaftsangehörigen zum Beruf. Die Frage der Eintragung dieser Staatsangehörigen sei demnach in Übereinstimmung mit den gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen gelöst worden.

Das Problem der Zulassung von Apothekern zu Auswahlverfahren für die Erteilung von freien Apothekenkonzessionen sei mit dem Runderlaß des Ministerpräsidenten an die Regierungskommissare in den Regionen vom 2. Dezember 1982 in gleicher Weise gelöst worden.

Schließlich sei eine formelle Aufhebung der streitigen Rechtsvorschriften nicht erforderlich, da inzwischen jeder Gemeinschaftsbürger über die Rechte, die er in den anderen Mitgliedstaaten geltend machen könne, Gewißheit erlangt habe.

Die *Kommission* tritt diesen Argumenten der italienischen Regierung unter anderem mit dem Hinweis darauf entgegen, daß es sich bei den von ihr angeführten Runderlassen nur um Weisungen zum internen Gebrauch handele, die nicht veröffentlicht worden seien und die Rechtsvorschriften nicht ändern könnten. Die Rechtssicherheit sei folglich nicht gewährleistet.

T. Koopmans
Berichterstatter