URTEIL DES GERICHTSHOFES
22. März 1994 *

In der Rechtssache C-375/92

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, zunächst vertreten durch Rafael Pellicer, sodann durch Maria Blanca Rodríguez Galindo, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Königreich Spanien, vertreten durch Alberto José Navarro Gonzalez, Leiter der Generaldirektion für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und durch Abogado del Estado Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Juristischer Dienst für die Vertretung der spanischen Regierung vor dem Gerichtshof, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard Emmanuel Servais, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 5, 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es den Zugang zum Beruf des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers von der Ablegung bestimmter Prüfungen abhängig macht, zu denen nur spanische

* Verfahrenssprache: Spanisch.

Staatsbürger zugelassen werden; daß es für die Prüfung und für den Vergleich der von einem Gemeinschaftsbürger, der im Besitz eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Diploms eines Fremdenführers oder eines Fremdenführers-Dolmetschers ist, erworbenen Qualifikationen mit den in Spanien verlangten Qualifikationen kein Verfahren vorsieht, das es erlaubt, das von diesem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Diplom anzuerkennen oder die Person, die im Besitz eines solchen Diploms ist, einer auf die Sachgebiete begrenzten Prüfung zu unterziehen, in denen sie nicht ausgebildet worden ist; daß es für die Dienstleistung als Fremdenführer und als Fremdenführer-Dolmetscher, der eine Gruppe von aus einem anderen Mitgliedstaat stammenden Touristen auf der Reise begleitet, einen Berufsausweis verlangt, der eine mit einer Prüfung abgeschlossene Berufsausbildung bescheinigt, wenn diese Dienstleistung in Spanien an Orten eines bestimmten geographischen Gebiets erbracht wird und darin besteht, diese Touristen an anderen Orten zu begleiten als in Museen oder an Geschichtsdenkmälern, die die Inanspruchnahme eines spezialisierten Fremdenführers erfordern; und daß es schließlich der Kommission die verlangten Auskünfte über die Rechtsvorschriften der Comunidades Autónomas für die Tätigkeit des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers nicht übermittelt hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida und M. Díez de Velasco, der Richter C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (Berichterstatter) und J. L. Murray,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: H. von Holstein, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 9. November 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Dezember 1993,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 1. Oktober 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 5, 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es

— den Zugang zum Beruf des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers von der Ablegung bestimmter Prüfungen abhängig macht, zu denen nur spanische Staatsbürger zugelassen werden,

— für die Prüfung und für den Vergleich der von einem Gemeinschaftsbürger, der im Besitz eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Diploms eines Fremdenführers oder eines Fremdenführers-Dolmetschers ist, erworbenen Qualifikationen mit den in Spanien verlangten Qualifikationen kein Verfahren vorsieht, das es erlaubt, das von diesem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Diplom anzuerkennen oder die Person, die im Besitz eines solchen Diploms ist, einer auf die Sachgebiete begrenzten Prüfung zu unterziehen, in denen sie nicht ausgebildet worden ist, wenn ihre Ausbildung nach den spanischen Kriterien unvollständig ist,

— für die Dienstleistung als Fremdenführer oder als Fremdenführer-Dolmetscher, der mit einer Reisegruppe aus einem anderen Mitgliedstaat anreist, einen Berufsausweis verlangt, der eine mit einer Prüfung abgeschlossene Berufsausbildung bescheinigt, wenn diese Dienstleistung in Spanien an Orten eines bestimmten geographischen Gebiets erbracht wird und darin besteht, diese Touristen an anderen Orten zu begleiten als in Museen oder an Geschichtsdenkmälern, die die Inanspruchnahme eines spezialisierten Fremdenführers erfordern, und

— der Kommission nicht die verlangten Auskünfte über die Rechtsvorschriften der Comunidades Autónomas für die Tätigkeit des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers übermittelt hat.

2 Nach der spanischen Verordnung vom 31. Januar 1964 zur Genehmigung der Regelung über die Ausübung der Tätigkeit der privaten Fremdenführer (BOE vom 26. Februar 1964, nachstehend: Verordnung von 1964) darf den Beruf des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers nur ausüben, wer die zu diesem Zweck vom Ministerium für Information und Fremdenverkehr durchgeführten Prüfungen abgelegt hat (Artikel 12). Zu diesen Prüfungen werden nur Personen spanischer Staatsangehörigkeit zugelassen (Artikel 13 Buchstabe a); bei Bestehen dieser Prüfungen wird ein Berufsausweis erteilt (Artikel 21). Ferner können sich die Touristengruppen zwar von einem Reisebegleiter (correo de turismo) aus ihrem eigenen Land begleiten lassen, dieser muß jedoch einen Fremdenführer-Dolmetscher spanischer Staatsangehörigkeit hinzuziehen (Artikel 11 Absatz 3). Die Ausübung dieser Tätigkeiten durch Nichtberechtigte ist strafbar (Artikel 7).

3 Unstreitig gilt die Verordnung von 1964 in den siebzehn Comunidades Autónomas, die das spanische Staatsgebiet bilden und in Fremdenverkehrsfragen über bestimmte eigene Gesetzgebungszuständigkeiten verfügen, weiter, solange die Gesetzgebungsorgane dieser Comunidades keine abweichende Regelung erlassen haben. Ferner ist unstreitig, daß zwei Comunidades Autónomas Rechtsvorschriften über die Ausübung der Tätigkeit des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers erlassen haben.

4 Mit Schreiben vom 30. Juli 1990 teilte die Kommission der spanischen Regierung mit, daß die Verordnung von 1964 ihrer Ansicht nach gegen die Artikel 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoße, und stellte fest, daß ihr die verlangten Auskünfte über die einschlägigen Rechtsvorschriften der Comunidades Autónomas nicht übermittelt worden seien. Sie forderte das Königreich Spanien deshalb auf, sich

innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu äußern. Da dies nicht geschah, übersandte die Kommission Spanien am 14. Oktober 1991 eine mit Gründen versehene Stellungnahme. Nachdem die Kommission festgestellt hat, daß Spanien die in diesem Schreiben beanstandeten Zuwiderhandlungen nicht innerhalb der hierfür gesetzten Frist abgestellt hat, hat sie beschlossen, den Gerichtshof gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag angerufen.

Zur ersten Rüge

5 Die Kommission macht geltend, Artikel 13 Buchstabe a der Verordnung von 1964 verstoße gegen die Artikel 48, 52 und 59 EWG-Vertrag, da er die Zulassung zu den Prüfungen für Fremdenführer-Dolmetscher und für Fremdenführer vom Besitz der spanischen Staatsangehörigkeit abhängig mache. Im Hinblick auf Artikel 48 hat die Kommission in ihren Schriftsätzen auf die Artikel 55 und 56 der Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien (ABl. 1985, L 302, S. 23) verwiesen, und ihre Rüge damit auf Personen beschränkt, die ihre Tätigkeit bereits zum Zeitpunkt des Beitritts Spaniens zur Gemeinschaft in diesem Staat ausübten.

6 Ferner hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung klargestellt, daß sie mit ihrer ersten Rüge die Feststellung der sich aus der Verordnung von 1964 ergebenden Vertragsverletzung ohne eine Stellungnahme des Gerichtshofes zu den Rechtsvorschriften der beiden Comunidades Autónomas zur Regelung der Tätigkeit des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers beantrage.

7 Die spanische Regierung hat in ihren Schriftsätzen eingeräumt, daß die in Artikel 13 Buchstabe a der Verordnung von 1964 geregelte Staatsangehörigkeitsvoraussetzung noch in Spanien gelte.

8 Demnach beschränkt Artikel 13 Buchstabe a den Zugang zum Beruf des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers unabhängig davon, ob dieser Beruf selbständig oder im Rahmen eines Arbeitsvertrags ausgeübt wird, auf spanische Staatsangehörige.

9 Gemäß den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag ist jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten in bezug auf den Zugang zu einer Beschäftigung, die Niederlassung und die Erbringung von Dienstleistungen zu beseitigen.

10 Das Königreich Spanien hat demnach dadurch, daß es den Zugang zum Beruf des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers vom Besitz der spanischen Staatsangehörigkeit abhängig macht, gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen.

Zur zweiten Rüge

11 Nach Auffassung der Kommission hat das Königreich Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen, daß es für Gemeinschaftsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat das Diplom eines Fremdenführers oder eines Fremdenführers-Dolmetschers erworben haben, kein Verfahren zur Prüfung und zum Vergleich ihrer Qualifikationen mit den gemäß Artikel 12 der Verordnung von 1964 vorgeschriebenen Qualifikationen vorsehe, das es erlaube, das von diesem anderen Mitgliedstaat ausgestellte Diplom anzuerkennen oder die Person, die im Besitz eines solchen Diploms sei, einer auf die Sachgebiete begrenzten Prüfung zu unterziehen, in denen sie nicht ausgebildet worden sei, wenn ihre Ausbildung nach den spanischen Kriterien unvollständig sei.

12 Nach ständiger Rechtsprechung hat ein Mitgliedstaat, bei dem die Zulassung zu einem Beruf beantragt worden ist, dessen Aufnahme nach nationalem Recht vom Besitz eines Diploms oder einer beruflichen Qualifikation abhängt, die Diplome,

Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die der Betroffene erworben hat, um den gleichen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat auszuüben, in der Weise zu berücksichtigen, daß er die durch diese Diplome bescheinigten Fachkenntnisse mit den nach nationalem Recht vorgeschriebenen Diplomen und Fähigkeiten vergleicht.

13 Dieses Prüfungsverfahren muß es den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ermöglichen, objektiv festzustellen, ob ein ausländisches Diplom seinem Inhaber die gleichen Kenntnisse und Fähigkeiten wie das innerstaatliche Diplom oder diesen zumindest gleichwertige Kenntnisse und Fähigkeiten bescheinigt. Diese Beurteilung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Diploms muß ausschließlich danach erfolgen, welches Maß an Kenntnissen und Fähigkeiten dieses Diplom unter Berücksichtigung von Art und Dauer des Studiums und der praktischen Ausbildung, auf die es sich bezieht, bei seinem Besitzer vermuten läßt (vgl. Urteile vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-340/89, Vlassopoulou, Slg. 1991, I-2357, Randnrn. 16 und 17, und vom 7. Mai 1992 in der Rechtssache C-104/91, Aguirre Borrell u. a., Slg. 1992, I-3003).

14 Im vorliegenden Fall ist unstreitig, daß die Verordnung von 1964 kein Verfahren für die Beurteilung von Qualifikationen regelt, die Gemeinschaftsbürger in anderen Mitgliedstaaten erworben haben.

15 Die spanische Regierung macht geltend, die in den genannten Bestimmungen des EWG-Vertrags aufgestellte Erfordernis sei jedoch durch die nationalen Rechtsvorschriften erfüllt worden, die zur Durchführung 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) und der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (ABl. 1989, L 19, S. 16) erlassen worden seien.

16 Hierzu ist zunächst festzustellen, daß Artikel 2 Buchstabe f des Königlichen Dekrets Nr. 439 vom 30. April 1992 (BOE Nr. 111 vom 8. Mai 1992) im Einklang mit Artikel 2 Absatz 5 der Richtlinie 75/368 den Beruf des Fremdenführers von seinem Geltungsbereich ausnimmt.

17 Ferner hat die Kommission, ohne daß ihr die spanische Regierung insoweit widersprochen hat, geltend gemacht, der Beruf des Técnico de Empresas y Actividades Turistica (Fachmann für Unternehmen und Tätigkeiten im Fremdenverkehrsbereich) sei zwar durch das Königliche Dekret Nr. 767 vom 26. Juni 1992 (BOE Nr. 170 vom 16. Juli 1992) in die Liste der Berufe im Anhang des Dekrets Nr. 1665 vom 25. Oktober 1991 (BOE Nr. 80 vom 22. November 1991) zur Umsetzung der Richtlinie 89/48 in das spanische Recht aufgenommen worden, jedoch sei dieser Beruf nicht identisch mit demjenigen des Fremdenführers.

18 Demnach ist festzustellen, daß Spanien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52 und 59 EWG-Vertrag verstoßen hat, daß es kein Verfahren für die Prüfung und für den Vergleich der von einem Gemeinschaftsbürger, der im Besitz eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Diploms eines Fremdenführers oder eines Fremdenführers-Dolmetschers ist, erworbenen Qualifikationen mit den in Spanien verlangten Qualifikationen vorsieht.

Zur dritten Rüge

19 Gemäß den Artikeln 7 und 11 der Verordnung von 1964 dürfen nur Personen als Fremdenführer oder Fremdenführer-Dolmetscher gewerbsmäßig tätig sein, die die erforderliche Prüfung abgelegt haben und dies durch den Berufsausweis nach Artikel 21 der Verordnung nachweisen können.

20 Unter Berufung auf frühere Entscheidungen des Gerichtshofes macht die Kommission geltend, das Erfordernis eines Berufsausweises, dessen Erteilung die Absolvierung einer mit einer Prüfung abgeschlossenen Berufsausbildung voraussetze,

verstoße gegen Artikel 59 EWG-Vertrag, weil es die Reisebüros daran hindere, sich eines selbständigen Fremdenführers, der nicht im Besitz eines Berufsausweises sei, zu bedienen, auch wenn er diesen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausübe, und sie dazu zwinge, Fremdenführer mit Berufsausweis zu beschäftigen.

21 Wie der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 26. Februar 1991 in den Rechtssachen C-154/89 (Kommission/Frankreich, Slg. 1991, I-659), C-180/89 (Kommission/ Italien, Slg. 1991, I-709) und C-198/89 (Kommission/Griechenland, Slg. 1991, I-727) festgestellt hat, verstößt ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 59 EWG-Vertrag, wenn er für die Erbringung von Dienstleistungen von Fremdenführern, die mit einer Reisegruppe aus einem anderen Mitgliedstaat anreisen, den Besitz eines Berufsausweises verlangt, dessen Erteilung eine bestimmte durch Bestehen einer Prüfung nachzuweisende Qualifikation voraussetzt, wenn diese Dienstleistungen darin bestehen, die betreffenden Touristen an anderen Orten zu führen als in Museen oder an Geschichtsdenkmälern, die nur mit einem spezialisierten berufsmäßigen Fremdenführer besichtigt werden können.

22 In Anwendung dieser Rechtsprechung ist die dritte Rüge als begründet anzusehen.

Zur vierten Rüge

23 Die Kommission macht geltend, sie habe das Königreich Spanien mit Schreiben vom 8. Juli und vom 11. Oktober 1989 aufgefordert, ihr die Rechtsvorschriften zu übermitteln, die die Comunidades Autónomas auf dem durch die Verordnung von 1964 geregelten Gebiet erlassen haben. Das Königreich Spanien habe dadurch gegen Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen, daß es auf diese Aufforderungen niemals geantwortet habe.

24 Die spanische Regierung hat dem Gerichtshof diese Rechtsvorschriften erst im Stadium der Klagebeantwortung übermittelt.

25 Im übrigen hat das Schweigen auf die Aufforderungen der Kommission dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe erschwert und stellt damit einen Verstoß gegen die Pflicht zur Zusammenarbeit nach Artikel 5 EWG-Vertrag dar.

26 Das Königreich Spanien hat folglich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 5 EWG-Vertrag verstoßen, daß es der Kommission nicht die verlangten Auskünfte übermittelt hat.

Kosten

27 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Da das Königreich Spanien mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Das Königreich Spanien hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48, 52, 59 und 5 EWG-Vertrag verstoßen, daß es

— den Zugang zum Beruf des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers vom Besitz der spanischen Staatsangehörigkeit abhängig macht,

— kein Verfahren für die Prüfung und für den Vergleich der von einem Gemeinschaftsbürger, der im Besitz eines in einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Diploms eines Fremdenführers oder eines Fremdenführers-Dolmetschers ist, erworbenen Qualifikationen mit den in Spanien verlangten Qualifikationen vorsieht,

— für die Dienstleistung von Fremdenführern, die mit einer Reisegruppe aus einem anderen Mitgliedstaat anreisen, einen Berufsausweis verlangt, der eine mit einer Prüfung abgeschlossene Berufsausbildung bescheinigt, wenn diese Dienstleistung darin besteht, diese Touristen an anderen Orten zu führen als in Museen oder an Geschichtsdenkmälern, die nur mit einem spezialisierten berufsmäßigen Fremdenführer besichtigt werden können, und

— der Kommission nicht die verlangten Auskünfte über die Rechtsvorschriften der Comunidades Autónomas für die Tätigkeit des Fremdenführers und des Fremdenführers-Dolmetschers übermittelt hat.

2) Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.

Due Mancini Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Kakouris Schockweiler Zuleeg Kapteyn Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. März 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

O. Due