SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL
vom 10. Dezember 2002 [1]

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren geht es um in Italien gewährte Tarifermäßigungen für den Zugang zu öffentlichen Museen, Monumenten, Galerien, archäologischen Ausgrabungen, denkmalgeschützten Parks und Gärten für italienische Staatsangehörige oder für die auf dem Gebiet der die fragliche kulturelle Einrichtung verwaltenden öffentlichen Stelle Ansässigen, die älter als 60 oder 65 Jahre sind. Die Kommission sieht darin eine Verletzung der Artikel 12 EG und 49 EG.

II — Rechtlicher Rahmen: Nationales Recht

2. Mit dem Dekret Nr. 507 des Ministeriums für das kulturelle Erbe und für kulturelle Veranstaltungen vom 11. Dezember 1997 (im Folgenden: Dekret) [2] wurde das „Regolamento mit Bestimmungen über die Einführung der Eintrittskarte für nationale Denkmäler, Museen, Galerien, antike Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter" erlassen.

3. Artikel 1 des Dekrets sieht u. a. Folgendes vor:

„1. Für den Eintritt zu nationalen Denkmälern, Museen, Galerien, antiken Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten ist normalerweise der Kauf einer Eintrittskarte erforderlich, deren Gültigkeit vom Ausgabedatum unabhängig sein kann."

4. Artikel 4 des Dekrets bestimmt u. a.:

„3. Kostenloser Eintritt wird gewährt

...

e) italienischen Staatsbürgern, die das siebzehnte Lebensjahr nicht vollendet oder das einundsechzigste Lebensjahr vollendet haben. Besucher unter zwölf Jahren müssen sich begleiten lassen;

1 — Originalsprache: Deutsch.
2 — GURI vom 12. Februar 1998, S. 13.

...“

5. Das Dekret Nr. 375 desselben Ministeriums vom 28. September 1999 — „Verordnung über die Änderung des Ministerialdekrets Nr. 507 vom 11. Dezember 1997 mit Bestimmungen über die Einführung der Eintrittskarte für nationale Denkmäler, Museen, Galerien, antike Ausgrabungsstätten sowie Parkanlagen und Gärten mit Denkmalcharakter“ [3] — sieht in seinem einzigen Artikel für nationale, aber nicht für regionale oder lokale Einrichtungen, u. a. Folgendes vor:

„Artikel 4 des Dekrets Nr. 507 vom 11. Dezember 1997 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 Buchstabe e wird Satz 1 durch folgenden Satz ersetzt: Bürgern der Europäischen Union, die das siebzehnte Lebensjahr nicht vollendet oder das einundsechzigste Lebensjahr vollendet haben‘.

...“

3 — GURI vom 27. Oktober 1999.

III — Vorverfahren und gerichtliches Verfahren

6. Im Anschluss an wiederholte Beschwerden betreffend Tarifermäßigungen für Personen über 60 bzw. 65 Jahren für den Dogenpalast in Venedig sowie für kommunale Museen in Padua, Treviso und Florenz unternahm die Kommission entsprechende Untersuchungen und kam zum Ergebnis, dass Tarifermäßigungen nur den italienischen Staatsangehörigen oder in Italien ansässigen Personen gewährt wurden. Da die Kommission auf ihre wiederholten Anfragen keine Antwort erhielt, hat sie mit Aufforderungsschreiben vom 1. Juli 1999 ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Die Italienische Republik antwortete mit Schreiben vom 5. Oktober 1999. Da die Kommission die darin gegebene Antwort für nicht ausreichend erachtete, richtete sie am 2. Februar 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an die Italienische Republik. Am 13. November 2000 sowie am 2. April 2001 richtete die Kommission weitere Schreiben an die Italienische Republik, in denen sie um nähere Erklärungen ersuchte. Da die Kommission keine Antwort erhielt, erhob sie beim Gerichtshof Klage, die am 8. Oktober 2001 in das Register eingetragen wurde.

7. Darin beantragt die Kommission,

— festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG und 49 EG verstoßen hat, dass sie von örtlichen Stellen oder dezentralisierten

Stellen des italienischen Staates gewährte diskriminierende Tarifermäßigungen für den Zugang zu öffentlichen Museen, Monumenten, Galerien, archäologischen Ausgrabungen, denkmalgeschützten Parks und Gärten in Italien ihren Staatsangehörigen oder den auf dem Gebiet der die fragliche kulturelle Einrichtung verwaltenden öffentlichen Stelle Ansässigen, die älter als 60 oder 65 Jahre sind, vorbehalten und somit die Touristen, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, oder die nicht auf dem genannten Gebiet Ansässigen, die aber die gleichen objektiven Alterskriterien erfüllen, davon ausgeschlossen hat;

— der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

8. Die Italienische Republik beantragt, die Klage der Kommission abzuweisen.

IV — Prüfung des Klagegrundes

A — *Vorbringen der Parteien*

9. Die *Kommission* ist der Ansicht, dass die Regelung betreffend die Tarifermäßigung gegen die Artikel 12 EG und 49 EG verstoße. Sie begründet das damit, dass die Dienstleistungsfreiheit die Freiheit der Touristen einschließe, sich in ein anderes Land zu begeben und dort von denselben Bedingungen zu profitieren wie die Inländer. So habe der Gerichtshof diskriminierende Tarifbestimmungen der spanischen Museen für unvereinbar mit dem EG-Vertrag befunden [4].

10. Die Tarifermäßigung italienischen Staatsangehörigen vorzubehalten, stelle eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs dar, der den Touristen, die die archäologischen Stätten und kulturellen Einrichtungen in Italien besuchten, zugute komme.

11. Die Gewährung von Tarifermäßigungen für bestimmte Kategorien von Besuchern, im vorliegenden Fall für die über 60- oder 65-Jährigen, auf der Grundlage des Wohnsitzes in der Gemeinde, in der sich das Kulturgut oder die kulturelle Einrichtung befinde, stelle eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, da dadurch de facto hauptsächlich ausländische Touristen aus der Gemeinschaft benachteiligt würden, deren Ausschluss von der Tarifermäßigung das verdeckte Ziel darstelle.

12. Zur Rechtfertigung aus Gründen des Allgemeininteresses weist die Kommission darauf hin, dass dafür keine wirtschaftlichen Erwägungen in Betracht kämen. Die Sicherung der Kohärenz des Steuersystems werde von der Rechtsprechung [5] nur dann anerkannt, wenn zwischen der Tarifermäßigung für italienische Staatsangehörige und den von diesen entrichteten Steuern ein unmittelbarer Zusammenhang bestünde. Die Italienische Republik habe weder die Erforderlichkeit

4 — Urteil vom 15. März 1994 in der Rechtssache C-45/93 (Kommission/Spanien, Slg. 1994, I-911).

5 — Urteil vom 28. Januar 1992 in der Rechtssache C-204/90 (Bachmann, Slg. 1992, I-249).

noch die Verhältnismäßigkeit belegt. Ebenso wenig habe sie vorgebracht, dass die Einräumung der Tarifermäßigung an alle Unionsbürger das Ziel der Kohärenz des Steuersystems beeinträchtigen würde. Im Übrigen profitierten nur diejenigen Steuerpflichtigen, die tatsächlich die Tarifermäßigung in Anspruch nähmen. Schließlich sei es widersprüchlich, das Argument der Kohärenz des Steuersystems vorzubringen, aber in Bezug auf nationale Einrichtungen durch das Dekret Nr. 375/99 die Begünstigung auf Unionsbürger auszudehnen.

13. Des Weiteren bringt die Kommission vor, dass die durch das Dekret Nr. 375/99 vorgenommene Änderung nur die nationalen, aber nicht die anderen Einrichtungen betrifft. Die Italienische Republik sei jedoch auch für die nicht nationalen Einrichtungen verantwortlich.

14. Der ministerielle Erlass Nr. 1560 vom 11. März 1998, auf den die italienische Regierung als Argument für die Konformität der Rechtslage hinweist, sei dafür nicht ausreichend, weil die Gewährung der Ermäßigung im Ermessen der Betreiber der Einrichtungen bleibe, wovon in der Praxis jedoch nicht durchgängig Gebrauch gemacht werde.

15. Die Kommission kommt daher zum Ergebnis, dass die von den kommunalen Museen gewährten Tarifermäßigungen gegen die Artikel 12 EG und 49 EG verstießen.

16. Die *italienische Regierung* weist eingangs darauf hin, dass die Kulturgüter dem Staat oder den lokalen Gebietskörperschaften gehören und dass die Festlegung der Eintrittsbedingungen, insbesondere die Tarifgestaltung, den Eigentümern obliege.

17. Hinsichtlich des Vorwurfs der Diskriminierung der Gemeinschaftsbürger bringt die italienische Regierung vor, dass die Kommission diesbezüglich auf die unterschiedliche Behandlung von Personen, die im Gebiet der lokalen Gebietskörperschaft, der das Kulturgut gehöre, ansässig seien, und von anderen Personen abstelle. Diese Beurteilung bleibe allgemein und abstrakt, weil es angesichts der Tarifhoheit darauf ankomme, ob der kostenlose Eintritt wirtschaftlich gerechtfertigt sei oder nicht.

18. Nach Auffassung der italienischen Regierung sei für die Verwaltung von Kulturgütern die Bereitstellung finanzieller Mittel unerlässlich. Es sei zu berücksichtigen, dass italienische Staatsangehörige als Steuerpflichtige ihren Beitrag zu den öffentlichen Ausgaben leisten. Eine nach Merkmalen der Benützer kultureller Einrichtungen differenzierte Tarifgestaltung sei Ausdruck einer bestimmten Sozialpolitik.

19. Die italienische Regierung weist ferner darauf hin, dass die Vorwürfe der Kommission lokale Einrichtungen betreffen, wie z. B. den Dogenpalast in Venedig, wofür der Gesamt- oder Zentralstaat nicht zuständig sei. Das folge aus Artikel 47 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 416 vom 24. Juli 1977.

20. Hinsichtlich der an den Wohnsitz anknüpfenden Tarifermäßigung sei zwischen den staatlichen und den lokalen Museen zu unterscheiden, wobei Letztere ebenfalls nicht der Zuständigkeit der Regierung unterlägen.

21. Was die staatlichen Einrichtungen, insbesondere die als öffentliche Denkmäler eingestuften Parks und Gärten angeht, gehe die Befreiung von der Eintrittsgebühr auf einen Rahmenvertrag zwischen dem Ministerium für kulturelles Erbe und kulturelle Angelegenheiten und dem Finanzministerium zurück (interministerielles Dekret vom 6. Juni 1992), wo auch eine finanzielle Entschädigung vorgesehen sei. Folglich stehe der Gewährung des freien Eintritts eine Gegenleistung gegenüber.

22. Es sei daher unerfindlich, worin eine im Sinne des Gemeinschaftsrechts diskriminierende Behandlung liegen solle. Dem Begehren der Kommission sei folglich nicht stattzugeben.

B — Würdigung

23. Ausgehend vom Klageantrag der Kommission ist die Konformität der Modalitäten der italienischen Tarifregelung mit den Artikeln 12 EG und 49 EG, d. h. mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot und der Dienstleistungsfreiheit, zu prüfen. Da Artikel 49 EG ein spezielles Diskriminierungsverbot enthält, sind die italienischen Maßnahmen zuerst im Lichte dieser Vorschrift zu würdigen.

24. Dabei ist zunächst einmal zu untersuchen, ob die Maßnahmen betreffend die Einrichtungen lokaler Gebietskörperschaften dem Mitgliedstaat, d. h. der Italienischen Republik, zuzurechnen sind. Im Anschluss daran ist zu prüfen, ob diese nationalen Maßnahmen eine Beschränkung im Sinne von Artikel 49 EG darstellen. Sollte das der Fall sein, ist nach einer eventuellen Rechtfertigung der Maßnahmen zu fragen.

1. Dezentrale Einrichtungen

25. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes [6] sind den Mitgliedstaaten

6 — Urteile vom 2. Dezember 1986 in der Rechtssache 239/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1986, 3645) und — betreffend eine lokale Gebietskörperschaft in Italien — vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88 (Fratelli Costanzo, Slg. 1989, 1839). Vgl. die Urteile vom 13. Dezember 1991 in der Rechtssache C-33/90 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-5987, Randnr. 24) und vom 29. November 2001 in der Rechtssache C-17/00 (De Coster, Slg. 2001, I-9445, Randnr. 27).

nicht nur die Maßnahmen des Zentralstaates und der von diesem beherrschten Einrichtungen zuzurechnen, sondern auch die Maßnahmen von lokalen oder regionalen Gebietskörperschaften, einschließlich der rechtlich selbständigen, aber von diesen Gebietskörperschaften beherrschten Einrichtungen.

26. Auf den vorliegenden Fall angewendet, bedeutet das, dass die Italienische Republik auch für die Maßnahmen einzustehen hat, die von den lokalen Gebietskörperschaften oder den diesen zuzurechnenden selbständigen Einrichtungen gesetzt werden.

2. Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit

27. Nunmehr ist zu prüfen, ob die von der Kommission angegriffenen italienischen Tarifregelungen die Dienstleistungsfreiheit beschränken. Dazu empfiehlt es sich, an die Rechtsprechung des Gerichtshofes und der dieser folgenden Literatur [7] zur Reichweite dieser Grundfreiheit im Tourismus zu erinnern.

28. Danach schließt die Dienstleistungsfreiheit die Freiheit der Leistungsempfänger ein, „sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, ohne durch Beschränkungen daran gehindert zu werden", und danach sind „unter anderem Touristen als Empfänger von Dienstleistungen anzusehen" [8].

29. Zur Bedeutung der Dienstleistungsfreiheit für Touristen hat der Gerichtshof entschieden, dass der freie Dienstleistungsverkehr die Freiheit der Dienstleistungsempfänger, einschließlich der Touristen, umfasse, „sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort unter den gleichen Bedingungen wie die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Diese Freiheit umfasse nicht nur den Zugang zu den Dienstleistungen im Sinne des EWG-Vertrags, sondern auch alle damit im Zusammenhang stehenden Vergünstigungen, die einen Einfluss auf die Bedingungen hätten, unter denen diese Dienstleistungen erbracht oder empfangen würden" [9].

30. In Bezug auf den hier auch betroffenen Sektor der Museen hat der Gerichtshof

7 — Siehe nur Rofes i Pujol, „Las prestaciones de servicios de los museos de los Estados miembros y la libre circulación de los turistas", *Cuadernos europeos de deusto* 1995, S. 173 ff.; Tichadou, „Der Schutz der Touristen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs", *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, S. 299 ff.

8 — Urteil vom 2. Februar 1989 in der Rechtssache 186/87 (Cowan, Slg. 1989, 195, Randnr. 15); siehe bereits das Urteil vom 31. Januar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 286/82 und 26/83 (Luisi und Carbone, Slg. 1984, 377, Randnr. 16).

9 — Urteil in der Rechtssache C-45/93 (zitiert in Fußnote 4), Randnr. 5.

festgestellt, dass „der Besuch von Museen einer der maßgeblichen Gründe dafür sei, dass Touristen als Dienstleistungsempfänger einen Mitgliedstaat besuchten" und dass „ein enger Zusammenhang zwischen der ihnen nach dem EWG-Vertrag zustehenden Freizügigkeit und den Bedingungen des Zugangs zu Museen" [10] besteht.

31. Des Weiteren kam der Gerichtshof zum Ergebnis, dass „eine Diskriminierung im Hinblick auf den Zugang zu den Museen Einfluss auf die Bedingungen der Erbringung der Dienstleistungen einschließlich deren Kosten und damit auf die Entscheidung bestimmter Personen, das Land zu besuchen, haben" [11] könne.

32. Die italienische Tarifregelung weist in einigen Fällen, etwa in Venedig und in Treviso, Elemente einer unmittelbaren Diskriminierung auf, weil sie auf die Staatsbürgerschaft abstellt, in einigen Fällen, wie in Florenz und Padua, solche einer mittelbaren, weil sie auf den Wohnsitz abstellt. Dass auch mittelbare Diskriminierungen vom Gemeinschaftsrecht erfasst werden, ist inzwischen ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes. Dieser begründet seine Auffassung damit, dass „bei einer nationalen Rechtsvorschrift, die eine Unterscheidung aufgrund des Kriteriums des Wohnsitzes trifft, die Gefahr [besteht], dass sie sich hauptsächlich zum Nachteil der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten auswirkt, da Gebietsfremde meist Ausländer sind" [12].

33. Nach der Rechtsprechung kann eine an den Wohnsitz in einem bestimmten Gebiet des Mitgliedstaats anknüpfende Regelung nicht einmal damit gerechtfertigt werden, dass dadurch auch inländische Staatsangehörige benachteiligt werden [13].

34. Das von der italienischen Regierung erwähnte Dekret betreffend die Änderungen für staatliche Einrichtungen ist ebenfalls kein Argument für die Gemeinschaftsrechtskonformität der Tarifregelung, solange die Änderungen nicht auch für regionale und lokale Einrichtungen gelten. Denn nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes können „aufgrund der Fortgeltung einer gegen den Vertrag verstoßenden Bestimmung in den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen bleiben, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu

10 — Urteil in der Rechtssache C-45/93 (zitiert in Fußnote 4), Randnr. 6.

11 — Urteil in der Rechtssache C-45/93 (zitiert in Fußnote 4), Randnr. 7.

12 — Urteil vom 29. April 1999 in der Rechtssache C-224/97 (Ciola, Slg. 1999, I-2517, Randnr. 14); vgl. das Urteil vom 7. Mai 1998 in der Rechtssache C-350/96 (Clean Car Autoservice, Slg. 1998, I-2521, Randnr. 29).

13 — Urteil vom 6. Juni 2000 in der Rechtssache C-281/98 (Angonese, Slg. 2000, I-4139, Randnrn. 38 f.).

berufen, in einem Zustand der Ungewissheit gelassen werden" [14].

3. Mögliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

35. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Rechtfertigung über das so genannte Allgemeininteresse, d. h. mit Gründen, die im Primärrecht nicht ausdrücklich, wie etwa in Artikel 30 EG, angeführt sind, bei diskriminierenden nationalen Vorschriften nicht greift, sondern nur bei unterschiedslos anwendbaren Vorschriften. Dieser Grundsatz hat auch für die hier einschlägige Dienstleistungsfreiheit zu gelten.

36. Selbst wenn der Gerichtshof aber in einer Konstellation wie der des vorliegenden Falles die grundsätzliche Rechtfertigung durch Gründe des Allgemeininteresses anerkennen würde, scheiden allerdings wirtschaftliche Gründe [15] als Rechtsfertigungsgründe aus.

37. Hinsichtlich des von der italienischen Regierung vorgebrachten Arguments der Kohärenz des Steuersystems ist darauf hinzuweisen, dass es dafür an dem nach der Rechtsprechung erforderlichen Zusammenhang zwischen der bestimmten Personen gewährten Begünstigung und deren Beitrag zur Aufbringung des Steueraufkommens [16] fehlt.

38. Da es also an einer Rechtfertigung der diskriminierenden Tarifermäßigungen fehlt, liegt ein Verstoß gegen die Artikel 12 EG und 49 EG vor.

V — Kosten

39. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterlegene Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

14 — Urteil vom 25. Oktober 1979 in der Rechtssache 159/78 (Kommission/Italien, Slg. 1979, 3247, Randnr. 22).

15 — Urteil vom 6. Juni 2000 in der Rechtssache C-35/98 (Verkooijen, Slg. 2000, I-4071, Randnr. 48).

16 — Urteile vom 28. Januar 1992 in der Rechtssache C-204/90 (zitiert in Fußnote 5, Randnrn. 21 ff.) und in der Rechtssache C-300/90 (Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-305, Randnrn. 14 ff.).

VI — Ergebnis

40. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, festzustellen:

1. Die Italienische Republik hat dadurch, dass sie von örtlichen Stellen oder dezentralisierten Stellen des italienischen Staates gewährte diskriminierende Tarifermäßigungen für den Zugang zu öffentlichen Museen, Monumenten, Galerien, archäologischen Ausgrabungen, denkmalgeschützten Parks und Gärten in Italien ihren Staatsangehörigen oder den auf dem Gebiet der die fragliche kulturelle Einrichtung verwaltenden öffentlichen Stelle Ansässigen, die älter als 60 oder 65 Jahre sind, vorbehalten hat und somit die Touristen, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, oder die nicht auf dem genannten Gebiet Ansässigen, die aber die gleichen objektiven Alterskriterien erfüllen, davon ausgeschlossen hat, gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG und 49 EG verstoßen.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.