unmittelbar oder mittelbar bewirken würden, daß die Lage, in der sich in einem Mitgliedstaat die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten befinden, im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen in einem für erstere ungünstigen Sinne verändert wird, untersagt es einem Mitgliedstaat nicht, den Erwerb eines nach nationalem Recht ausgestellten Schifferpatents zur Voraussetzung für die Schiffahrt auf den nationalen Binnenwasserstraßen zu machen.

Er verbietet es jedoch, daß sowohl nationale Rechtsvorschriften als auch eine Verwaltungspraxis im Zusammenhang mit Binnenschifferpatenten, die seit dem Inkrafttreten des Vertrages bestehen, zum Nachteil der Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten geändert werden. Es ist Sache des nationalen Gerichts, zu entscheiden, ob solche Änderungen stattgefunden haben.

SITZUNGSBERICHT
in den verbundenen Rechtssachen C-184/91 und C-221/91 *

I — Sachverhalt und Verfahren

1) *Rechtlicher Rahmen*

1. Die Verordnung über Befähigungszeugnisse in der Binnenschiffahrt vom 7. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1333; nachstehend: die Verordnung) macht das Befahren der deutschen Bundeswasserstraßen vom Erwerb eines Befähigungszeugnisses abhängig. Die Verordnung kennt je nach Art und Größe der Schiffe verschiedene Befähigungszeugnisse. Sie legt die Voraussetzungen fest, denen Personen genügen müssen, die die Befähigungszeugnisse erwerben wollen. Sie müssen grundsätzlich eine Eignungsprüfung ablegen und über eine Berufserfahrung von fünf Jahren als Matrose verfügen.

2. Um zu garantieren, daß auch ausländische Schiffsführer dem notwendigen Sicherheitsstandard genügen, müssen diese nach der Verordnung grundsätzlich ein deutsches Binnenschifferpatent besitzen. Daneben kann der Bundesminister für Verkehr aber auch nach § 5 Absatz 2 der Verordnung ausländische Befähigungszeugnisse anerkennen. Die Anerkennung erfolgt generell für eine bestimmte Art von Zeugnis und wird durch Veröffentlichung im Verkehrsblatt allgemein bekannt gemacht. So sind beispielsweise französische Patente vom Bundesminister für Verkehr anerkannt worden.

3. Die Bundesregierung führte mit der niederländischen Regierung Gespräche über die Möglichkeit der gegenseitigen Anerkennung der Binnenschifferpatente. Bei diesen Gesprächen konnte jedoch nicht in vollem Umfang Einigkeit erzielt werden.

4. In den Niederlanden finden sich die Vorschriften über das Schifferpatent in der Bin-

* Verfahrenssprache: Deutsch.

nenschepenwet vom 30. September 1981 (*Staatsblad* 1981, 678). Nach Artikel 18 des Gesetzes gibt es zwei Arten von Patenten je nach der Größe des Schiffs. Die Patente für größere Schiffe („groot vaarbewijs") gelten für die Fahrt mit allen Arten von Schiffen. Die Verpflichtung zum Besitz eines gültigen Schifferpatents nach dem Gesetz trat erst am 1. April 1991 in Kraft (siehe die Königliche Verordnung vom 20. März 1991 über das Inkrafttreten des Artikels 16 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und d und Absatz 2 und des Artikels 46 der Binnenschepenwet, *Staatsblad* 1991, 150).

5. Durch Verordnung des Ministers für Verkehr und Wasserwirtschaft vom 9. Mai 1988 wurden mehrere deutsche Schifferpatente für die gewerbsmäßige Fahrt in den Niederlanden auf den niederländischen Binnenwasserstraßen anerkannt (*Staatscourant* 1988, 99).

6. Am 16. Dezember 1991 erließ der Rat die Richtlinie 91/672/EWG über die gegenseitige Anerkennung der einzelstaatlichen Schifferpatente für den Binnenschiffsgüter- und -personenverkehr (ABl. L 373, S. 29). Diese Richtlinie, die auf Artikel 75 EWG-Vertrag gestützt ist, führt neben weiteren Patenten den „Groot vaarbewijs" auf.

2) *Ausgangsverfahren und Vorlagefrage*

7. Christof Oorburg, ein niederländischer Staatsangehöriger, und Serge van Messem, ein belgischer Staatsangehöriger, sind im Besitz eines niederländischen „Groot vaarbewijs". Sie fuhren mit diesem Patent auf dem Dortmund-Ems-Kanal. Serge van Messem fuhr auch auf dem Küstenkanal. Die Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nordwest in Aurich war der Ansicht, daß der niederländische „Groot vaarbewijs" in Deutschland kein gültiges Patent darstelle, und erließ gegen Christof Oorburg einen Bußgeldbescheid über 250 DM und gegen Serge van Messem einen Bußgeldbescheid über 500 DM.

8. Die beiden Schiffsführer legten Einspruch gegen diese Bußgeldbescheide ein. Das Verfahren über diese Einsprüche ist beim Amtsgericht Emden anhängig. Die Betroffenen machen geltend, daß sie mit dem niederländischen „Groot vaarbewijs" auch deutsche Binnenschiffahrtsstraßen befahren könnten. Serge van Messem führt in diesem Zusammenhang aus, daß er schon mehrfach kontrolliert worden sei und mit seinem Schifferpatent niemals Probleme gehabt habe.

9. Das Amtsgericht ist der Ansicht, daß es letztlich eine Benachteiligung der Verkehrsunternehmer eines Mitgliedstaats gegenüber den inländischen Verkehrsunternehmern bedeute, wenn seine Binnenschifferpatente nicht anerkannt würden. Es bestehe kein sachlicher Grund, die Fahrt mit niederländischen Vaarbewijzen in Revieren wie der Ems oder den westdeutschen Kanälen, die den niederländischen Wasserstraßen sehr ähnlich seien, nicht zuzulassen. An dieser Beurteilung ändere sich auch dadurch nichts, daß der Bundesverkehrsminister Ausnahmen von der Verordnung zulassen könne, denn das Verlangen nach einem Ersuchen um eine Ausnahmegenehmigung stelle ebenfalls eine mittelbare Diskriminierung ausländischer Verkehrsunternehmer aus der Gemeinschaft

dar, die in den den Schiffahrtsrevieren ihrer Länder vergleichbaren Revieren führen. Das Amtsgericht hat das Verfahren ausgesetzt und folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Artikel 76 EWG-Vertrag dahin gehend auszulegen, daß es einem Mitgliedstaat verwehrt ist, das Befahren der nationalen Wasserstraßen vom Erwerb eines nach nationalem Recht erworbenen Binnenschifferpatents abhängig zu machen, ohne nach der Art der zu befahrenden Binnenschiffahrtsreviere grundsätzlich zu differenzieren?

3) *Verfahren vor dem Gerichtshof*

10. Der Vorlagebeschluß des Amtsgerichts vom 2. Juli 1991 in dem Bußgeldverfahren gegen Christof Oorburg ist am 17. Juli 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

11. Der Vorlagebeschluß des Amtsgerichts vom 2. Juli 1991 in dem Bußgeldverfahren gegen Serge van Messem ist am 3. September 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen.

12. Der Gerichtshof hat die Rechtssachen C-184/91 und C-221/91 mit Beschluß vom 9. September 1991 gemäß Artikel 43 der Verfahrensordnung verbunden.

13. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die EWG-Satzung des Gerichtshofes haben die Bundesregierung, vertreten durch E. Röder, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, und C. D. Quassowski, Regierungsdirektor in diesem Ministerium, als Bevollmächtigte, die niederländische Regierung, vertreten durch den Generalsekretär im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten B. R. Bot als Bevollmächtigten, und die Kommission, vertreten durch den juristischen Hauptberater R. Wägenbaur als Bevollmächtigten und Rechtsanwältin B. Rapp-Jung, Brüssel, beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht.

14. Der Gerichtshof hat die Rechtssache am 3. Juli 1992 an die Sechste Kammer verwiesen.

15. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

II — Zusammenfassung der Erklärungen

16. Die *Bundesregierung* führt aus, Artikel 76 EWG-Vertrag wolle sicherstellen, daß die bestehenden innerstaatlichen Rechtsnormen nicht vor Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik in einer den Vertragszielen zuwiderlaufenden, nämlich die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft diskriminierenden Weise abgeändert würden. Dieses Ziel werde im vorliegenden Fall nicht gefährdet. Durch die 1981 erlassene Verordnung sei die komplexe Regelung, die vorher für Binnenschifferpatente gegolten habe, kodifiziert und geändert worden. Die neue Regelung sei einfacher und für die Inhaber ausländischer Patente günstiger als das alte System.

17. Die neue Regelung erlaube es dem Bundesminister für Verkehr, Ausnahmen zugunsten von Inhabern ausländischer Zeugnisse zu gewähren. Solche Ausnahmen würden für niederländische Patente nicht gewährt, weil die niederländische Regelung keine hinreichenden Garantien biete. Die Verpflichtung zum Besitz eines gültigen Zeugnisses bestehe nämlich erst seit dem 1. April 1991. Vor diesem Zeitpunkt seien Patente erteilt worden, wenn die Schiffsführer Erklärungen abgegeben hätten, daß sie nach bestem Wissen die Tauglichkeitsanforderungen erfüllten und über einen längeren Zeitraum als Schiffsführer eingesetzt gewesen seien.

18. Es gebe noch keine Gemeinschaftsrichtlinien, die eine Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung auf dem fraglichen Gebiet enthielten. Am 7. Oktober 1991 habe der Rat eine entsprechende Richtlinie beschlossen. Diese Richtlinie beschränke sich jedoch auf Schifferpatente für den Binnenschiffsgüterverkehr und müsse erst bis zum 1. Januar 1993 in nationales Recht umgesetzt werden.

19. Das Problem, das sich im vorliegenden Fall stelle, berühre letztlich nicht den Anwendungsbereich von Artikel 76 EWG-Vertrag, sondern den des Artikels 61 Absatz 1 EWG-Vertrag über die Dienstleistungsfreiheit im Verkehr in der Auslegung durch den Gerichtshof (siehe das Urteil vom 7. November 1991 in der Rechtssache C-17/90, Pinaud Wieger, Slg. 1991, I-5253). Die vom Rat am 7. Oktober 1991 verabschiedete Richtlinie sei unter diesem Gesichtspunkt zu betrachten. Beim derzeitigen Stand der Harmonisierung des Gemeinschaftsrechts sei es der Bundesregierung nicht verwehrt, bis zur fristgemäßen Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht die Verordnung in der geltenden Fassung beizubehalten und auf ihrer Einhaltung zu bestehen.

20. Nach Ansicht der *niederländischen Regierung* verbietet Artikel 76 EWG-Vertrag nicht die Einführung neuer nationaler bindender Vorschriften an sich, knüpft an diese Einführung jedoch die Voraussetzung, daß die Anwendung der neuen Maßnahmen gleichmäßig auf die eigenen Unternehmen und die Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erfolgen solle. Diese Voraussetzung sei in den vorliegenden Ausgangsverfahren wohl nicht erfüllt. Aus dem Vorlagebeschluß gehe nämlich hervor, daß die Änderung der Einzelheiten der Anwendung der deutschen Rechtsvorschriften die Wettbewerbsbedingungen für Schiffsführer aus anderen Mitgliedstaaten in einer gegen Artikel 76 EWG-Vertrag verstoßenden Weise beeinträchtige. Die niederländische Regierung habe keine Kenntnis davon, daß — außer in den beiden vorliegenden Rechtssachen — niederländischen Schiffsführern, die Binnenwasserstraßen in der Bundesrepublik befahren hätten, ernstliche Schwierigkeiten entstanden seien.

21. Neben Artikel 76 seien die Bestimmungen des EWG-Vertrags auf dem Gebiet des freien Verkehrs für die Beantwortung der Vorlagefrage von Belang. Diese Bestimmungen führten nach ständiger Rechtsprechung dazu, daß die Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Frage, ob ein Schiffsführer zur Fahrt auf den Binnenwasserstraßen berechtigt sei, den bereits von dem Schiffsführer erworbenen Fähigkeiten Rechnung tragen müsse. Hierfür sei auf die Urteile vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89 (Stichting Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007), soweit es Artikel 59 angehe, vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache

C-340/90 (Vlassopoulou, Slg. 1991, I-2357), soweit es Artikel 52 angehe, und schließlich vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 (Cassis de Dijon, Slg. 1979, 649) zu verweisen, soweit es Artikel 30 angehe.

22. Für die Anwendung dieser Grundsätze auf die vorliegenden Rechtssachen sei in diesem Zusammenhang die Feststellung des vorlegenden Gerichts erheblich, daß kein sachlicher Grund bestehe, niederländische Vaarbewijzen in den den niederländischen Wasserstraßen sehr ähnlichen Revieren etwa der Ems oder der westdeutschen Kanäle nicht zuzulassen.

23. Die *Kommission* führt aus, daß die Anwendung von Artikel 76 EWG-Vertrag in den beiden Ausgangsverfahren voraussetzen würde, daß die Verordnung in ihrer heute geltenden Fassung ausländische Schiffsführer im Vergleich zu nationalen Schiffsführern schlechter stelle als in einer früheren Fassung der Regelung für Binnenschifferpatente. Der Vergleich der heute geltenden Vorschriften des deutschen Rechts mit den früher geltenden lasse eine Schlechterstellung der ausländischen Schiffsführer nicht erkennen. Die derzeitige Situation erscheine im Gegenteil günstiger.

24. Allerdings könne sich ein Verstoß gegen Artikel 76 EWG-Vertrag nicht nur aus einer Änderung der nationalen Regelung zuungunsten der Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten ergeben, sondern auch aus der Änderung einer Verwaltungspraxis. Es sei Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob eine solche Änderung in den den Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Fällen insbesondere im Lichte des Vorbringens von Serge van Messem erfolgt sei, wonach dieser mit seinem „Groot vaarbewijs" bei früheren Kontrollen niemals Probleme gehabt habe.

25. Die Fragestellung dürfe sich nicht auf die Auslegung von Artikel 76 EWG-Vertrag beschränken. Die Pflicht zur Anerkennung von Schifferpatenten könne aus anderen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts über den freien Verkehr abgeleitet werden, die als Grundsatzbestimmungen anwendbar blieben. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könnten nämlich die Grundsatzbestimmungen des EWG-Vertrags nur dann außer Anwendung bleiben, wenn der EWG-Vertrag dies ausdrücklich bestimme (Urteil vom 4. April 1974 in der Rechtssache 167/73, Kommission/Frankreich, Slg. 1974, 359). Artikel 61 Absatz 1 EWG-Vertrag schließe nur Dienstleistungsvorschriften aus, so daß die übrigen Bestimmungen anwendbar blieben.

26. Nach diesen Bestimmungen müßten die Mitgliedstaaten, sofern Gemeinschaftsrechtsakte über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen fehlten, die Existenz eines in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig erworbenen Diploms berücksichtigen (Urteil vom 28. November 1978 in der Rechtssache 16/78, Choquet, Slg. 1978, 2293; Urteil vom 28. April 1977 in der Rechtssache 71/76, Thieffry, Slg. 1977, 765; Urteil vom 15. Oktober 1987 in der Rechtssache 222/86, Slg. 1987, 4097; Urteil vom 7. Mai 1991 in der Rechtssache C-340/90, Vlassopoulou, a. a. O.). Zur Begründung einer solchen Verpflichtung der Mitgliedstaaten stelle der Gerichtshof vor allem auf Artikel 5 EWG-Vertrag in Verbindung mit den allgemeinen Zielen bzw. Aufgaben der Gemeinschaft ab.

Mit dem einheitlichen Konzept, das dieser Rechtsprechung zugrunde liege, sei es nicht zu vereinbaren, wenn die Berücksichtigung ausländischer Diplome davon abhängig gemacht werde, welchem Bereich des EWG-Vertrags diese Diplome zuzuordnen seien. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung müsse auch auf dem Gebiet des Verkehrs gelten. Wäre dies nicht der Fall, so gelangte man zu dem seltsamen Ergebnis, daß die Regelung der Niederlassung, mit der eine langfristige Integrierung in das Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats bezweckt sei, weniger streng wäre als die Regelung für Personen, die dort als Schiffsführer nur eine vorübergehende Tätigkeit ausübten.

27. Daher müsse Deutschland die durch den „Groot vaarbewijs" bescheinigten Fähigkeiten unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände, unter denen die Schiffsführer tätig seien, vergleichen. Ergebe diese vergleichende Prüfung, daß die Fähigkeiten einander nur teilweise entsprächen, könne Deutschland von den Betroffenen den Nachweis verlangen, daß sie die fehlenden Kenntnisse und Fähigkeiten zusätzlich erworben hätten. Zwar müsse das vorlegende Gericht diese vergleichende Prüfung nach seinem nationalen Recht vornehmen, jedoch handele es sich bei dem „Groot vaarbewijs" um die höchste Klasse der in den Niederlanden ausgestellten Schifferpatente, und die in Rede stehenden deutschen Binnenwasserstraßen wiesen mit den niederländischen Binnenwasserstraßen vergleichbare Charakteristiken auf.

P. J. G. Kapteyn

Berichterstatter