SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 17. Mai 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die von der Kommission gegen die Französische Republik erhobene Klage geht dahin, festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 137 des Beschlusses 80/1186/EWG des Rates vom 16. Dezember 1980 [1] und aus Artikel 176 des Beschlusses 86/283/EWG des Rates vom 30. Juni 1986 [2] über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verstoßen hat, indem sie nicht die erforderlichen Maßnahmen erlassen hat, um es den Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, die Inhaber eines einschlägigen französischen Diploms sind, zu ermöglichen, sich in Französisch-Polynesien als Arzt, allgemeiner Krankenpfleger, Hebamme, Zahnarzt und Tierarzt sowie in Neukaledonien und Nebengebieten als Tierarzt niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen. In diesen Bestimmungen wird wortgleich folgendes festgelegt:

„Hinsichtlich der Niederlassungs- und Dienstleistungsregelung wenden die zuständigen Behörden der Länder und Gebiete gegenüber den Staatsangehörigen und Gesellschaften der Mitgliedstaaten keine diskriminierende Behandlung an. Ist jedoch bei einer bestimmten Tätigkeit ein Mitgliedstaat nicht in der Lage, den in einem Land oder Gebiet ansässigen Staatsangehörigen oder Gesellschaften der Französischen Republik, des Königreichs der Niederlande oder des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sowie den Gesellschaften, die den Rechtsvorschriften des betreffenden Landes oder Gebietes unterliegen und dort niedergelassen sind, eine gleichartige Behandlung einzuräumen, so ist die zuständige Behörde dieses Landes oder Gebietes nicht gehalten, eine solche Behandlung zu gewähren."

2. Nach Auffassung der Kommission ist dieses Erfordernis der Gegenseitigkeit jedenfalls spätestens ab dem Zeitpunkt der Durchführung der Richtlinien 75/362/EWG, 77/452/EWG, 80/154/EWG, 78/686/EWG und 78/1026/EWG über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Arztes, des allgemeinen Krankenpflegers, der Hebamme, des Zahnarztes und des Tierarztes erfüllt. Nach diesen Richtlinien seien die anderen Mitgliedstaaten nämlich verpflichtet, die französischen — ebenso wie übrigens die von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten — Diplome des Arztes, des allgemeinen Krankenpflegers, der Hebamme, des Zahnarztes und des Tierarztes, die ein Staatsangehöriger der Französischen Republik besitze, unter den in dem betreffenden Bereich vorgesehenen inhaltlichen und formellen Voraussetzungen anzuerkennen, ohne irgendeine Voraussetzung hinsichtlich des Ortes der Niederlassung dieses Staatsangehörigen aufstellen zu können.

3. Die französische Regierung räumt ein, daß diese Richtlinien a priori eine Vermutung für die Gegenseitigkeit schafften, da es einem der polynesischen Regelung unterworfenen französischen Staatsangehörigen, der Inhaber eines Diploms eines anderen Mitgliedstaats sei, möglich sein müsse, sich

* Originalsprache: Französisch.
1 — ABl. L 361, S. 1.
2 — ABl. L 175, S. 1.

in diesem Mitgliedstaat niederzulassen. Nur wenn der Herkunftsmitgliedstaat der Person, die sich in einem überseeischen Gebiet niederlassen wolle, diese Gegenseitigkeit nicht gewähren würde, wäre die Niederlassungsfreiheit für einen Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates nicht verwirklicht.

4. Nach Ansicht der französischen Regierung verstößt mit anderen Worten das allgemeine Verbot gegen das Gemeinschaftsrecht. Die Gemeinschaftsrichtlinien über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, die als solche nicht in den überseeischen Ländern und Gebieten anwendbar seien (dies ist übrigens auch die Auffassung der Kommission), implizierten nicht die Gegenseitigkeit im Sinne des Artikels 176. Sie machten einfach eine allgemeine Staatsangehörigkeitsklausel im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht rechtswidrig. Die französische Regierung bemühe sich, dieses Verbot, wo es bestehe, abzuschaffen. Nach der Klageerhebung seien schon die in Neukaledonien anwendbaren Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang gebracht worden. Dies wird auch von der Kommission anerkannt.

5. Die französische Regierung räumt ein, daß die Frage hinsichtlich Polynesiens noch nicht gelöst sei. Die Schwierigkeit der Angelegenheit ergebe sich aus der Besonderheit der Gebietsorganisation in dem betreffenden Gebiet und der Tatsache, daß die zu erlassenden Vorschriften die jeweiligen Zuständigkeiten der zentralen und der lokalen Behörden in Frage stellten. Wegen des Kontextes und der einzuhaltenden Verfahren sei die beabsichtigte Anpassung langwierig.

6. Diese Ausführungen der beiden Parteien veranlassen mich zu vier Bemerkungen.

7. a) Alle von der Kommission zitierten Richtlinien sind auch auf die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten anwendbar, die die betreffenden Tätigkeiten als Arbeitnehmer ausüben oder ausüben werden. Nun wird aber gemäß Artikel 135 EWG-Vertrag

„die Freizügigkeit der Arbeitskräfte aus den Ländern und Hoheitsgebieten in den Mitgliedstaaten und der Arbeitskräfte aus den Mitgliedstaaten in den Ländern und Hoheitsgebieten durch später zu schließende Abkommen geregelt; diese bedürfen der einstimmigen Billigung aller Mitgliedstaaten".

Da kein solches Abkommen geschlossen wurde, kann die Klage der Kommission nicht die Ausübung der betreffenden Tätigkeiten durch Arbeitnehmer betreffen. Dies ergibt sich im übrigen aus der Klageschrift selbst, wo nur von der Niederlassung und der Erbringung von Dienstleistungen die Rede ist, womit in der Sprache des Vertrages die selbständigen Berufe gemeint sind.

8. b) Zu den Schwierigkeiten, auf die die französische Regierung hinsichtlich von Französisch-Polynesien hinweist, ist festzustellen, daß diese Umstände den Gerichtshof nicht hindern, der Klage der Kommission stattzugeben. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung der Verpflichtungen und Fristen zu rechtfertigen, die sich aus den Normen des Gemeinschaftsrechts ergeben (siehe insbesondere das Urteil vom 3. Oktober 1984 in der Rechtssache 254/83, Kommission/Italien, Slg. 1984, 3395).

9. c) Zu der im Jahre 1989 erfolgten Anpassung der in Neukaledonien geltenden Rechtsvorschriften über die Niederlassung und die Erbringung von Dienstleistungen in

den Bereichen Human- und Veterinärmedizin ist festzustellen, daß der Gerichtshof unter anderem in seinem Urteil von 18. Januar 1990 in der Rechtssache C-287/87 (Kommission/Griechische Republik, Slg. 1990, I-125) folgendes festgestellt hat:

„Bei einer nach Artikel 169 EWG-Vertrag erhobenen Klage wird der Streitgegenstand durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission bestimmt. Auch wenn der darin gerügte Mangel nach Ablauf der aufgrund des Artikels 169 Absatz 2 gesetzten Frist behoben wird, ist für die Klage noch ein Rechtsschutzinteresse insoweit gegeben, als die Grundlage für eine Haftung geschaffen wird, die möglicherweise einen Mitgliedstaat infolge seiner Pflichtverletzung gegenüber anderen Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft oder einzelnen trifft."

Der Klage der Kommission ist also auch insoweit stattzugeben, als sie Neukaledonien betrifft.

10. d) Es bleibt die Frage, ob die betreffenden Richtlinien, wie die französische Regierung geltend macht, nur eine Vermutung für die Gegenseitigkeit schaffen und ob noch in jedem Einzelfall zu prüfen ist, ob die Behörden des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörige sich in einem überseeischen Land oder Gebiet niederlassen möchten, „den in einem Land oder Gebiet ansässigen Staatsangehörigen ... der Französischen Republik" tatsächlich „eine gleichartige Behandlung" einräumen (so der Wortlaut der Artikel 137 und 176 der beiden Beschlüsse des Rates).

11. Meiner Auffassung nach könnte diese „gleichartige Behandlung" von einem Mitgliedstaat nur unter Verletzung der in diesem Bereich anwendbaren Gemeinschaftsvorschriften verweigert werden. Ich werde dies erklären.

12. Artikel 132 Absatz 5 EWG-Vertrag bestimmt folgendes:

„Soweit aufgrund des Artikels 136 nicht Sonderregelungen getroffen werden, gelten zwischen den Mitgliedstaaten und den Ländern und Hoheitsgebieten für das Niederlassungsrecht ihrer Staatsangehörigen und Gesellschaften die Bestimmungen und Verfahrensregeln des Kapitels Niederlassungsfreiheit, und zwar unter Ausschluß jeder Diskriminierung."

13. Die Sonderregelungen, die gemäß Artikel 136 getroffen wurden, betreffen aber nur den Fall eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der sich in einem überseeischen Land oder Gebiet niederlassen möchte. Es handelt sich dabei gerade um die in der vorliegenden Rechtssache in Frage stehenden Artikel 137 und 176. Hieraus folgt, daß für die aus einem überseeischen Land oder Gebiet stammenden Personen, die sich in Europa niederlassen möchten, die Bestimmungen und Verfahren des Kapitels über die Niederlassungsfreiheit und das Diskriminierungsverbot gelten.

14. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, daß Artikel 132 Absatz 5 EWG-Vertrag im Gegensatz zu Artikel 135, in dem davon die Rede ist, daß „die Freizügigkeit der Arbeitskräfte ... durch *später zu schließende* Abkommen geregelt [wird]", bestimmt, daß „für das Niederlassungsrecht ... die Bestimmungen ... *[gelten]*".

15. Da die vorliegende Klage Berufe betrifft, für die Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung der Diplome erlassen wurden, die Maßnahmen enthalten, durch die die tatsächliche Ausübung des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs erleichtert werden sollen, müssen diese Richtlinien für die Prüfung

herangezogen werden, ob sie den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Zulassung oder der Nichtzulassung von zuvor in einem überseeischen Land oder Gebiet niedergelassenen Personen ein Ermessen einräumen.

16. Es zeigt sich, daß die betreffenden Richtlinien den Mitgliedstaaten kein solches Ermessen einräumen, da sie in Artikel 2 alle folgendes bestimmen:

„Jeder Mitgliedstaat erkennt die ... Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die die anderen Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ... ausstellen, an und verleiht ihnen in seinem Hoheitsgebiet die gleiche Wirkung in bezug auf die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten (des Arztes) wie den von ihm ausgestellten Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen." [3]

17. Da diese Richtlinien keine Unterscheidung zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten danach treffen, ob sie im europäischen Gebiet eines Mitgliedstaats oder in einem überseeischen Land oder Gebiet niedergelassen waren, muß geschlossen werden, daß die aus diesen Ländern oder Gebieten stammenden Personen alle durch die Richtlinien eröffneten Vorteile ohne Einschränkung genießen.

18. Man kann auch sagen, daß mehr als Gegenseitigkeit besteht, da sich ein polynesischer Franzose, der Inhaber eines französischen Diploms ist, nach diesen Richtlinien in Deutschland niederlassen kann, während sich ein Deutscher nicht in Polynesien niederlassen könnte, wenn er nur über ein deutsches Diplom verfügte: Er muß ein französisches Diplom vorweisen können.

19. Ich schlage Ihnen demgemäß vor, festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 137 des Beschlusses 80/1186/EWG des Rates vom 16. Dezember 1980 und aus Artikel 176 des Beschlusses 86/283/EWG des Rates vom 30. Juni 1986 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verstoßen hat, daß sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen erlassen hat, um es den Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, die Inhaber eines einschlägigen französischen Diploms sind, zu ermöglichen, sich in dem überseeischen Gebiet Französisch-Polynesien als Arzt, allgemeiner Krankenpfleger, Hebamme, Zahnarzt und Tierarzt sowie in Neukaledonien und Nebengebieten als Tierarzt niederzulassen oder Dienstleistungen zu erbringen.

20. Die Französische Republik hat demgemäß die Kosten des Verfahrens zu tragen.

3 — Richtlinie 75/362/EWG des Rates vom 16. Juni 1975 ... „Ärzte" ... (ABl. L 167, S. 1); Richtlinie 77/432/EWG des Rates vom 27. Juni 1977 ... „Krankenschwester und Krankenpfleger, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind" ... (ABl. L 176, S. 1); Richtlinie 78/686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 ... „Zahnärzte" ... (ABl. L 233, S. 1); Richtlinie 78/1026/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 ... „Tierärzte" ... (ABl. L 362, S. 1); Richtlinie 80/154/EWG des Rates vom 21. Januar 1980 ... „Hebammen" ... (ABl. L 33, S. 1).