SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GERHARD REISCHL VOM 12. DEZEMBER 1978

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Artikel 4 Absatz 1 des niederländischen Gesetzes über die Niederlassung von Gewerbebetrieben (Vestigingswet Bedrijven) 1954 sieht vor, daß die Ausübung bestimmter Gewerbe ohne Erlaubnis der zuständigen Industrie- und Handelskammer (Kamer van Koophandel en Fabrieken) durch Verordnung verboten werden kann. Dies ist durch Artikel 19 und 27 der Verordnung über die Niederlassung von Baugewerbebetrieben (Vestigingsbesluit bouwnijverheidsbedrijfen) 1958 für das Klempner- und das Wasserinstallateurgewerbe sowie durch Artikel 7 der Verordnung über die Niederlassung von Heizungs- und verwandten Betrieben (Vestigingsbesluit verwarmings- en aanverwante bedrijven) 1960 für das Zentralheizungsgewerbe geschehen. Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c des obengenannten Gesetzes bestimmt:

„Der Wirtschaftsminister gewährt auf Antrag Befreiung von einem in einer Niederlassungsverordnung enthaltenen Verbot der Ausübung eines dort genannten Gewerbes,

a) ...

b) ...

c) wenn die Bestimmungen einer Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Niederlassung von natürlichen Personen und Gesellschaften im Gebiet eines der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft oder über die Verrichtung von Dienstleistungen durch natürliche Personen und Gesellschaften in diesem Hoheitsgebiet zur Gewährung einer Befreiung Anlaß geben."

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, 1939 in Urmond in den Niederlanden geboren und niederländischer Staatsangehöriger, hat sich am 30. April 1962 in Dilsen (Stokkem) in Belgien mit einer Belgierin verheiratet und ist seitdem dort wohnhaft. Bis zum 13. März 1970 war er als Arbeitnehmer bei seinem Schwiegervater beschäftigt, in dessen Unternehmen das Zentralheizungs-, Klempner-, Wasser- und Gasinstallationsgewerbe ausgeübt wurden. Laut vom belgischen Mittelstandsminister gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie Nr. 64/427/EWG des Rats vom 7. Juli 1964 über die Einzelheiten der Übergangsmaßnahmen auf dem Gebiet der selbständigen Tätigkeiten der be- und verarbeitenden Gewerbe der CITI-Hauptgruppen 23—40 (Industrie und Handwerk) — ABl. 1964, S. 1803 — am 21. Juni 1976 erteilten Bescheinigungen war der Kläger seit 13. März 1970 ununterbrochen in Dilsen (Stokkem) als selbständiger Unternehmensleiter, und zwar als Zentralheizungs- und Sanitätsinstallateur tätig.

Da der Kläger beabsichtigt, in seinem Geburtsort Urmond das Zentralheizungs-, Klempner- und Wasserinstallateurgewerbe als selbständiger Unternehmer auszuüben, reichte er am 24. Juni 1976 bei der Kamer van Koophandel en Fabrie-

ken voor de Mijnstreek te Heerlen einen Freistellungsantrag gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Vestigingswet Bedrijven 1954 ein. Mit Bescheid vom 31. Januar 1977 wies der Staatssekretär für Wirtschaft, der Beklagte des Ausgangsverfahrens, den Antrag mit der Begründung zurück, der Kläger könne als niederländischer Staatsangehöriger in den Niederlanden nicht als Begünstigter im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe a der Ratsrichtlinie Nr. 64/429/EWG angesehen werden. Gegen die Zurückweisung seines gegen diesen Bescheid eingelegten Widerspruchs durch den Bescheid des Beklagten vom 15. März 1977 — soweit letzterer Bescheid den Antrag zur Prüfung aufgrund des Artikels 15 Absatz 1 Buchstabe b der Vestigingswet Bedrijven an den Sociaal-Economische Raad weiterleitete, ist er nicht Gegenstand des Ausgangsverfahrens — erhob der Kläger am 14. April 1977 Klage zum College van Beroep voor het Bedrijfsleven mit dem Antrag, den angefochtenen Bescheid aufzuheben und die beantragten Befreiungen zu gewähren.

Mit Urteil vom 9. Mai 1978 setzte das College van Beroep voor het Bedrijfsleven das Verfahren aus und legte dem Gerichtshof folgende Frage zur Entscheidung vor:

Ist die Richtlinie 64/427/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 7. Juli 1964 dahin auszulegen, daß unter „Begünstigten" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 dieser Richtlinie auch Personen zu verstehen sind, die ausschließlich die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen und immer besessen haben?

Zu dieser Frage nehme ich wie folgt Stellung:

1. Geht man vom Wortlaut der Richtlinie Nr. 64/427/EWG aus, so umschreibt Artikel 1 Absatz 1 den Kreis der Begünstigten unter Bezugnahme auf Abschnitt I der Allgemeinen Programme des Rates vom 18. Dezember 1961 zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs (ABl. 1962, S. 32) und zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (ABl. 1962, S. 36). In beiden Programmen sind als Begünstigte — was die im vorliegenden Verfahren allein interessierenden natürlichen Personen anlangt — die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bezeichnet, wobei lediglich vorausgesetzt wird, daß sie innerhalb der Gemeinschaft ansässig sind oder sich zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats niederlassen wollen. Diese weite Umschreibung des begünstigten Personenkreises schließt, wie die Kommission mit Recht hervorhebt, eine Auslegung des Abschnitts I der beiden Programme dahin, daß Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, sich niederlassen oder Dienstleistungen erbringen wollen, nicht zu den Begünstigten zählen sollten, aus. Daß die beiden Programme, wie ihr jeweiliger Abschnitt III ergibt, sich in erster Linie mit der schrittweisen Aufhebung der für Ausländer geltenden Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit, also mit der Sicherung der Inländerbehandlung für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten befassen, ändert daran nichts. Denn die Definition der Begünstigten in Abschnitt I enthält keine entsprechende Beschränkung und könnte, falls eine solche gewollt gewesen wäre, auch gar nicht zur Umschreibung des von der Richtlinie Nr. 64/427/EWG begünstigten Personenkreises herangezogen werden, da es in dieser Richtlinie,

wie deren Artikel 3 und 4 zeigen, eben gerade nicht um die „Inländerbehandlung" von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, sondern um die vom Inlandsrecht abweichende Berücksichtigung bestimmter, durch länger andauernde praktische Berufsausübung in einem anderen Mitgliedstaat erworbener Kenntnisse und Fertigkeiten als ausreichende Bedingung für die Aufnahme der entsprechenden gewerblichen Tätigkeit in dem Aufnahmestaat geht.

2. Die sich aus dem Wortlaut des Artikels 1 Absatz 1 der Richtlinie Nr. 64/427/EWG in Verbindung mit Abschnitt I des Allgemeinen Programms zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs ergebende weite Auslegung des Begriffs „Begünstigte" steht auch mit einschlägigen Bestimmungen und den allgemeinen Zielen des EWG-Vertrags nicht in Widerspruch. Der Grundsatz der Freizügigkeit, den der Vertrag so vollständig wie möglich zu verwirklichen sucht, hat zum Ziel, daß alle Staatsangehörigen jedes Mitgliedstaats ihre wirtschaftliche Tätigkeit an jedem beliebigen Ort der Gemeinschaft ausüben können, indem sie sich dort niederlassen oder ihre Dienstleistungen anbieten. Damit ist der Grundsatz der Freizügigkeit eine der Grundlagen des Gemeinsamen Marktes, wie sich auch aus Artikel 3 Buchstabe c des EWG-Vertrags ergibt. Mit diesem Grundsatz ist jede Diskriminierung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten wegen ihrer Staatsangehörigkeit schlechthin unvereinbar.

Von den für die Verwirklichung der Freizügigkeit entscheidenden Vorschriften des Vertrages stimmen die Artikel 48 (Freizügigkeit der Arbeitskräfte) und 59 (Freier Dienstleistungsverkehr) auch ihrem Wortlaut nach mit der dargestellten Zielsetzung des Vertrages überein. Beide Bestimmungen gewähren den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten völlige Freizügigkeit hinsichtlich der Arbeitsaufnahme und der Erbringung von Dienstleistungen im gesamten Gemeinsamen Markt ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit und den Ort der Tätigkeit. Dagegen gibt der Wortlaut des Artikels 52 Absatz 1 zu gewissen Zweifeln Anlaß, da er die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nur für die Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats vorsieht. Mit der Kommission bin ich jedoch der Meinung, daß in dieser von den Artikeln 48 und 59 abweichenden Fassung keine Abkehr von den Grundprinzipien des Vertrages zu sehen ist. Artikel 52 Absatz 1, der übrigens eine über seinen Wortlaut hinausgehende Garantie der Niederlassungsfreiheit keineswegs ausschließt, darf jedenfalls nicht so ausgelegt werden, daß er Diskriminierungen von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, ganz gleich unter welchen Umständen, zuläßt; denn eine solche Auslegung würde gegen ein Grundprinzip des EWG-Vertrags verstoßen. Dies hat ganz klar Generalanwalt Mayras in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 71/76 — Thieffry — (Slg. 1977, 780, 793) ausgesprochen, indem er ein Urteil der Cour d'appel Paris, das die Auffassung vertreten hatte, die Vorschriften des EWG-Vertrags über die Niederlassungsfreiheit seien auf einen französischen Staatsangehörigen, der sich in Frankreich niederlassen wolle, nicht anwendbar, mit folgenden Worten kritisierte:

„Dieses Urteil scheint mir unhaltbar. Es verkennt vollständig die Ziele des Vertrages, insbesondere des Artikels 52, der die freie Niederlassung zu einem der Grundprinzipien des Gemeinsamen Marktes macht. Einem französischen Staatsangehörigen — auch wenn er eingebürgert ist — das Recht zu verweigern, sich in dem Lande niederzulassen, dessen Bürger er geworden ist, scheint mir eine ein-

deutige Verletzung des Artikels 52 zu sein, dessen Ziel es ist, allen Angehörigen jedes Mitgiedstaats die Ausübung seiner Berufstätigkeit unterschiedslos in jedem Staat der Gemeinschaft und vornehmlich in dem Staat, dessen Staatsangehörigkeit er erworben hat, zu ermöglichen."

Ich kann mich dieser Auffassung nur anschließen und damit zu dem Schluß kommen, daß Artikel 52 des EWG-Vertrags einer Auslegung der Richtlinie Nr. 64/427/EWG in dem Sinne, daß zu den Begünstigten gemäß Artikel 1 Absatz 1 auch die Personen gehören, die die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen, nicht entgegensteht.

3. Daß eine andere Auslegung nicht richtig sein kann, sondern in Verletzung eines der fundamentalen Grundsätze des Vertrages zu einer krassen Diskriminierung des Klägers führen würde, zeigt noch folgende Überlegung: Der Kläger hatte, nachdem er in den Niederlanden Maschinenschlosserei erlernt hatte, im Alter von 23 Jahren eine Belgierin geheiratet und ist seither in Dilsen (Stokkem) in Belgien wohnhaft. Nachdem er im Unternehmen seines Schwiegervaters, in dem das Zentralheizungs-, Klempner-, Wasser- und Gasinstallationsgewerbe ausgeübt wurde, zunächst als Arbeitnehmer beschäftigt war, war er seit März 1970 ununterbrochen in Dilsen als selbständiger Unternehmensleiter im Zentralheizungs- und Sanitätsinstallationsgewerbe tätig. Als er im Juni 1976 seinen Freistellungsantrag in den Niederlanden stellte, um dort als selbständiger Unternehmer das Zentralheizungs-, Klempner- und Wasserinstallateurgewerbe betreiben zu können, hatte er bereits seit 15 Jahren seinen Lebensmittelpunkt in Belgien, hatte dort den Beruf erlernt und seit mehr als 6 Jahren auch als selbständiger Unternehmer ausgeübt, den er nun in den Niederlanden ausüben will. Er befand und befindet sich also in der gleichen Situation wie ein belgischer Staatsangehöriger mit dem gleichen Werdegang. Es ist einfach absurd, daß der Kläger allein wegen seiner niederländischen Staatsangehörigkeit anders behandelt werden sollte als ein in der gleichen Lage befindlicher Belgier oder Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats. Ein solches Verfahren wäre eine klare Diskriminierung des Klägers ausschließlich wegen seiner Staatsangehörigkeit, die mit den Grundsätzen des EWG-Vertrags schlechthin unvereinbar wäre. Mit Recht weist die Kommission darauf hin, daß, wollte man der von der niederländischen Regierung vertretenen Auslegung folgen, die Freizügigkeit aller derjenigen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und in dem Mitgliedstaat, in dem sie sich niederließen, einen anderen Beruf erlernt oder ausgeübt haben, praktisch insoweit eingeschränkt würde, als sie nicht mehr in ihren Heimatstaat zurückkehren könnten, ohne mit Schwierigkeiten für die Ausübung ihres neuen Berufs rechnen zu müssen. Das gleiche würde für Kinder gelten, die mit ihren Eltern in einen anderen Mitgliedstaat übergesiedelt waren und *dort* ihren Beruf erlernt hatten.

4. Die Befürchtung der niederländischen Regierung, daß die Unterwerfung auch der Staatsangehörigen des Aufnahmestaats unter die Regelung der Artikel 3 und 4 der Richtlinie Nr. 64/427/EWG zu einer Umgehung der besonderen Vorschriften des Aufnahmestaats für die Ausübung bestimmter Berufe führen könnte, vermag ich nicht zu teilen. Die Voraussetzungen für eine Anerkennung einer entsprechenden Berufsausübung in einem anderen Mitgliedstaat sind, was ihre Dauer und die geforderte Stellung anlangt, nicht leicht und schon gar nicht durch jedermann zu erfüllen, so daß nicht da-

mit zu rechnen ist, daß eine nennenswerte Anzahl von Staatsangehörigen des Aufnahmestaats diesen Weg benutzen könnte, um sich den heimischen Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften zu entziehen.

5. Ich schlage daher vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Die Richtlinie Nr. 64/427/EWG des Rates der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 7. Juli 1964 ist dahin auszulegen, daß unter „Begünstigte" im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 dieser Richtlinie auch Personen zu verstehen sind, die ausschließlich die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes besitzen und immer besessen haben.