URTEIL DES GERICHTSHOFES
VOM 7. FEBRUAR 1979 [1]

Strafsache gegen Vincent Auer (Ersuchen um Vorabentscheidung, vorgelegt von der Cour d'appel Colmar)

„Tierärzte"

Rechtssache 136/78

Leitsätze

Niederlassungsfreiheit — Tierärzte — In einem Mitgliedstaat erlangte Diplome — Ausübung des Berufes in einem anderen Mitgliedstaat — Bedingungen — Zeit vor der Durchführung der Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome und vor der Koordinierung der nationalen Bestimmungen

(EWG-Vertrag, Artikel 52 und 57; Richtlinien 78/1026 und 78/1027 des Rates)

Artikel 52 des Vertrages ist dahin auszulegen, daß sich die Angehörigen eines Mitgliedstaats für die Zeit vor dem Termin, an dem die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben müssen, um den Richtlinien 78/1026 und 78/1027 des Rates vom 18. Dezember 1978 nachzukommen, nicht auf diese Vorschrift berufen können, um den Tierarztberuf in diesem Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen auszuüben, als sie in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt sind.

In der Rechtssache 136/78

betreffend das dem Gerichtshof gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag von der Cour d'appel Colmar in der bei ihr anhängigen Strafsache gegen

VINCENT AUER, wohnhaft in Mülhausen,

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

Antragsteller im Adhäsionsverfahren:

ORDRE NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES DE FRANCE (Landestierärztekammer)

und

SYNDICAT NATIONAL DES VÉTÉRINAIRES (nationale tierärztliche Vereinigung)

vorgelegte Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 52 und 57 EWG-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten H. Kutscher, der Kammerpräsidenten J. Mertens de Wilmars und Mackenzie Stuart, der Richter A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco und A. Touffait,

Generalanwalt: J.-P. Warner
Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Vorlagebeschluß und die nach Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten schriftlichen Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Herr Vincent Auer, der geborener Österreicher ist, hat nacheinander in Wien (Österreich), Lyon und schließlich an der Universität Parma Veterinärmedizin studiert. An der letztgenannten Hochschule erlangte er am 1. Dezember 1956 das Diplom „Laurea in medicina veterinaria" (Doktor der Veterinärmedizin) und am 11. März 1957 das „Certificato di abilitazione provvisoria" (vorläufiges Befähigungszeugnis). Beide Titel wurden von ihm von der zuständigen Behörde verliehen, woraus sich ergibt, daß das Diplom einen für die Ausübung des Tierarztberufes ausreichenden Befähigungsnachweis darstellt. Dem Betroffenen kamen dabei die Übergangsbestimmungen des italienischen Gesetzes vom 8. Dezember 1956 zugute, das bezüglich der Ausübung die-

ses Berufes *für die Zukunft* die Einführung einer Staatsprüfung vorsah.

Herr Auer zog im Jahre 1958 nach Mülhausen, wo er zunächst als Angestellter eines französischen Tierarztes und später als Selbständiger die Tierheilkunde praktizierte. Nachdem er durch Einbürgerung die französische Staatsangehörigkeit erlangt hatte, verlangte er nunmehr zu seinen Gunsten die Anwendung der Verordnung Nr. 62-1481 vom 27. November 1962 „über die Ausübung der Tierheilkunde und der Tierchirurgie durch Tierärzte, die die französische Staatsangehörigkeit erworben oder wiedererlangt haben" (JO RF vom 7. Dezember 1962).

Gemäß Artikel 1 dieser Verordnung kann „durch Erlaß des Ministers für Landwirtschaft ... die Genehmigung zur Ausübung der Tierheilkunde und der Tierchirurgie Tierärzten erteilt werden, die die französische Staatsangehörigkeit erworben oder wiedererlangt haben und die nicht Inhaber des staatlichen Doktordiplomes im Sinne von Artikel 340 des Code rural sind. Ein von dem Minister für Landwirtschaft einberufener Ausschuß prüft die Befähigungsnachweise und gibt eine Stellungnahme zur beruflichen Befähigung und Zuverlässigkeit der Berwerber ab." Gemäß Artikel 2 der Verordnung gelten „die obigen Bestimmungen ... zugunsten:

1. ...
2. ...
3. ausländischer Tierärzte, die die französische Staatsangehörigkeit durch hoheitliche Entscheidung erworben haben, wenn sie während 5 Jahren nach Erlaß dieser Entscheidung ihren Wohnsitz in Frankreich hatten oder älter als 35 Jahre sind".

Schließlich bestimmt Artikel 3, daß „die Genehmigung zur Ausübung der Tierheilkunde und der Tierchirurgie ... einem unter Artikel 2 fallenden Tierarzt nicht erteilt werden kann, wenn dieser nicht Inhaber entweder des französischen tierärztlichen Diplomes bzw. tierärztlichen Doktordiplomes für Ausländer oder des durch die oben genannte Verordnung vom 18. August 1956 geschaffenen tierärztlichen Doktordiplomes der Universitäten Paris, Lyon oder Toulouse oder aber eines im Ausland verliehenen tierärztlichen Diplomes ist, dessen Gleichwertigkeit mit einem französischen Diplom durch den gemäß Artikel 1 gebildeten Prüfungsausschuß anerkannt worden ist".

Der aufgrund der Verordnung von 1962 gebildete Ausschuß, an den der Betroffene seinen Antrag richtete, gab am 2. Juli 1963 eine ablehnende Stellungnahme ab und begründete diese in erster Linie damit, daß die Gleichwertigkeit zwischen dem dem Betroffenen durch die Universität Parma verliehenen Diplom und dem französischen tierärztlichen Universitätsdoktordiplom nicht gegeben sei. Als der Ausschuß erneut angerufen wurde, gab er am 18. Februar 1965 eine Stellungnahme ab, die den zuvor geäußerten Standpunkt bestätigte. Wie sich aus den Protokollen vom 26. Juli 1966, 22. Oktober 1968 und 23. Juni 1970 ergibt, behielt der Ausschuß diesen Standpunkt mit der gleichen Begründung auch in der Folgezeit bei, als er von dem Betroffenen, der jeweils neue Urkunden vorlegte oder sich auf neue Tatsachen stützte, zu wiederholten Malen angerufen wurde. In dem letzten Protokoll nimmt er darüber hinaus zur Zuverlässigkeit des Betroffenen ablehnend Stellung, was damit begründet wird, daß dieser wegen unerlaubter Ausübung der Tierheilkunde vorbestraft sei.

Herr Auer, der sich trotz der Ablehnung seiner wiederholten Anträge als Tierarzt niedergelassen und als solcher praktiziert hatte, wurde am 17. Oktober 1974 vom Tribunal de grande instance Mülhausen wegen unerlaubter Ausübung der Veterinärmedizin und unbefugten Führens des Titels eines Tierarztes verurteilt. Er wurde wegen derselben Verfehlungen von demselben Gericht am 17. November 1977 erneut verurteilt. Auf die Berufung des Angeklagten hat die Cour d'appel Colmar, die der Ansicht war, daß der Rechtsstreit Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aufwerfe, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt.

„Stellt es nicht eine Beschränkung der durch Artikel 52 des Vertrages von Rom und — hinsichtlich des Zuganges zu selbständigen Berufen — durch Artikel 57 dieses Vertrages geschaffenen Niederlassungsfreiheiten dar, wenn einer Person, die das Recht zur Ausübung des Tierarztberufes in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft erlangt und danach die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats erworben hat, verboten wird, den genannten Beruf in dem neuen Staat auszuüben?"

Der Vorlagebeschluß vom 9. Mai 1978 ist am 14. Juni 1978 beim Gerichtshof eingegangen. Gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG haben der Berufungsführer im Ausgangsverfahren, die französische Regierung, der Ordre national des vétérinaires de France, das Syndicat national des vétérinaires (Frankreich) und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen abgegeben.

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

II — Erklärungen im Sinne von Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG

A — Erklärungen des Berufungsführers im Ausgangsverfahren

Der Berufungsführer im Ausgangsverfahren weist zunächst darauf hin, daß das einzelstaatliche Gericht zu Recht angenommen habe, daß sich ein Angehöriger eines Mitgliedstaats auf die Bestimmungen des EWG-Vertrags berufen könne, wenn er auf Hindernisse stoße, die seiner Niederlassung in seinem eigenen Land in den Weg gelegt würden. Dieser Standpunkt sei von der Kommission gutgeheißen worden und stimme mit den von dem Generalanwalt in der Rechtssache 71/76, *Thieffry* (EuGH 28. April 1977, Slg. 1977, 765) vorgetragenen Schlußanträgen überein. Der Berufungsführer prüft dann die Tragweite der Artikel 52 und 57 des Vertrages im Hinblick auf die ihm gegenüber verfügten Ablehnungen der Ausübung des Tierarztberufes und erklärt unter Berufung auf das Urteil des Gerichtshofes vom 28. April 1977 in der zitierten Rechtssache 71/76, daß die Ansicht, nach der von dem Erfordernis des einzelstaatlichen Diplomes einfach so lange nicht abzurücken sei, wie es noch keine Gemeinschaftsrichtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen gebe, zurückzuweisen sei.

Aus dem Sinnzusammenhang der Artikel 7, 52 und 57 des Vertrages und den Entscheidungsgründen des *Thieffry*-Urteils ergebe sich, daß die einzelstaatlichen Behörden in jedem ihnen unterbreiteten Fall verpflichtet seien, die Befähigungsnachweise und Fähigkeiten eines jeglichen Angehörigen eines Mitgliedstaats, der sich in ihrem Hoheitsgebiet niederlassen wolle, zu prüfen. Der Vorteil der Niederlassungsfreiheit könne nämlich nicht allein im Hinblick darauf versagt werden, daß die in Artikel 57 vorgesehenen Richtlinien noch nicht erlassen worden seien.

Im Lichte des Thieffry-Urteils müsse diese Prüfung unter Berücksichtigung einerseits der akademischen Gleichwertigkeit der italienischen und französischen tierärztlichen Doktordiplome und -titel, welche von dem aufgrund der Verordnung von 1962 gebildeten Ausschuß anerkannt worden sei, sowie andererseits der durch eine lange und zufriedenstellende Praxis belegten beruflichen Fähigkeiten des Berufungsführers im Ausgangsverfahren zu dem Ergebnis führen, daß die dem Betroffenen gegenüber verfügten Ablehnungen und das damit verbundene Verbot der Ausübung des Tierarztberufes Behinderungen der Niederlassungsfreiheit darstellten, die mit den Artikeln 52 und 57 des Vertrages nicht vereinbar seien.

B — Erklärungen des Ordre national des vétérinaires de France und des Syndicat national des vétérinaires (Antragsteller im Adhäsionsverfahren)

Nach Ansicht der Antragsteller im Adhäsionsverfahren ist für den Rechtsstreit weder der Artikel 52 des Vertrages noch der in dieser Bestimmung enthaltene Rechtsgedanke erheblich, da die Bestimmung aufgrund der Tatsache, daß der Berufungsführer im Ausgangsverfahren die französische Staatsangehörigkeit besitze, gar nicht einschlägig sei. Von Bedeutung sei vielmehr die Tragweite der in Artikel 57 enthaltenen Bestimmungen über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und anderen Befähigungsnachweisen, insbesondere tierärztlichen Doktordiplomen, und ihre Auswirkung im Hinblick auf das Niederlassungsrecht. In diesem Zusammenhang ergäben sich aus den Normen des EWG-Vertrags und aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zwei Grundsätze.

Erstens sei der Artikel 52 nur mit bestimmten, namentlich die ärztlichen, arztähnlichen und pharmazeutischen Berufe (Art. 57 Abs. 3) betreffenden Ausnahmen unmittelbar anwendbar, was die Folge der tiefgreifenden Unterschiede zwischen den Regelungen der verschiedenen Mitgliedstaaten sei.

Zweitens habe — wenngleich die die Frage der Anerkennung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Diplomes durch die zuständige einzelstaatliche Behörde erörternden Urteile in den Rechtssachen *Thieffry* (bereits zitiert) und *Patrick* (EuGH 28. Juni 1977 — Rechtssache 11/77 — Slg. 1977, 1199) entschieden hätten, daß sich die Staatsbürger mit einem Befähigungsnachweis, der von den zuständigen Behörden des Niederlassungsstaates als gleichwertig mit dem von seinen eigenen Staatsangehörigen verlangten anerkannt worden sei, auf Artikel 52 berufen können — der Generalanwalt in der Rechtssache *Thieffry* (Slg. 1977, 765) unter Vermeidung einer grundsätzlichen Stellungnahme ausdrücklich betont, daß die von ihm vorgeschlagene und später vom Gerichtshof übernommene Entscheidung weitgehend von den Umständen des Einzelfalls bestimmt sei und keinen Präzedenzfall darstellen könne.

Nach Ansicht der Antragsteller im Adhäsionsverfahren würde die Anwendung dieser Grundsätze zu dem Ergebnis führen, daß im Fall des Berufungsführers im Ausgangsverfahren die Niederlassungsfreiheit überhaupt nicht berührt sei. Die Antragsteller machen in diesem Zusammenhang in erster Linie geltend, daß Herr Auer den Beweis für seine Berechtigung zur Ausübung der Veterinärmedizin in Italien nicht erbracht habe. Denn das italienische Gesetz, das die Inhaber eines vor dem 21. Dezember 1956 erlangten Universitätsdiplomes (zu denen der Berufungsführer im Ausgangsverfahren zähle) von der Staatsprüfung für die Ausübung des Tierarztberufes freistelle, gewähre die in dieser Übergangsbestimmung enthaltene Vergünstigung ausschließlich Diplominhabern italienischer Staatsangehörigkeit. Da der Befähigungsnachweis, auf den sich der Betroffene berufe, ihm die Ausübung der Veterinärmedizin nicht einmal in dem Mitgliedstaat erlaube, in dem er ihn erlangt habe, sei es ausgeschlossen, daß demselben Nachweis in einem anderen Mitgliedstaat eine weitergehende Geltung zukomme.

In zweiter Linie und lediglich hilfsweise tragen die Antragsteller im Adhäsionsverfahren vor, daß Herrn Auer die Niederlassungsfreiheit auch dann nicht zugute kommen würde, wenn er den Beweis für die genannte Vorbedingung erbrächte. Es sei im Hinblick auf Artikel 55 des Vertrages zunächst unbestreitbar, daß sein italienischer Befähigungsnachweis ihm nicht die Berechtigung zur Wahrnehmung der von den französischen Tierärzten erfüllten öffentlichen Aufgaben gebe. Weiterhin sei eine Berufung auf die Niederlassungsfreiheit so lange ausgeschlossen, wie die auf Artikel 57 Absatz 3 des Vertrages gegründeten Richtlinien noch nicht erlassen worden seien.

Schließlich würde die Gleichwertigkeit des italienischen Diploms des Herrn Auer mit dem französischen staatlichen tierärztlichen Doktordiplom ohnehin niemals anerkannt worden sein, weil die an der Fakultät von Parma angebotene Ausbildung weniger anspruchsvoll als die ent-

sprechende französische Ausbildung sei. Die Antragsteller im Adhäsionsverfahren stützen sich insoweit auf ein Urteil des Conseil d'État vom 16. Januar 1969, wonach „ein Tierarzt, der lediglich ein im Ausland verliehenes Tierarztdiplom besitzt, dessen Gleichwertigkeit mit einem französischen Diplom vom Prüfungsausschuß nicht anerkannt worden ist, . . . unter keinen Umständen eine Genehmigung zur Ausübung der Tierheilkunde und der Tierchirurgie in Frankreich erhalten kann, gleichgültig auf welche Befähigungsnachweise und vorangegangenen Tätigkeiten er sich beruft"; sie behaupten, daß diese Verweigerung der Anerkennung der Gleichwertigkeit ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit der Person oder der Art des Diploms, vielmehr allein aufgrund der beruflichen Erfordernisse erfolgt sei.

Die Antragsteller im Adhäsionsverfahren beantragen nach allem, daß der Gerichtshof für Recht erkennen möge, daß im vorliegenden Fall eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nicht stattgefunden habe.

C — Erklärungen der französischen Regierung

Die französische Regierung betont in erster Linie, daß die Artikel 7, 52 und 57 des Vertrages entsprechend der ihnen vom Gerichtshof namentlich im *Reyners*-Urteil vom 21. Juni 1974 (Rechtssache 2/74, Slg. 1974, 631) gegebenen Auslegung den Zweck verfolgten, Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten die gleiche Behandlung wie Inländern zu gewähren. Dieses Problem sei jedoch im vorliegenden Fall gar nicht erheblich, da Herr Auer französischer Staatsangehöriger sei und es keine Rolle spiele, daß er dies erst durch Einbürgerung geworden sei. Das zu lösende Problem bleibe unabhängig davon, ob Herr Auer französischer Staatsangehöriger oder solcher eines anderen Mitgliedstaates sei, jeweils das gleiche und betreffe allein das Verhältnis zwischen der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen und der Niederlassungsfreiheit, wobei diese Anerkennung sowohl durch eine Gemeinschaftsregelung vorgeschrieben sein als auch sich aus zweiseitigen Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten ergeben könne.

Bezüglich der ersten Möglichkeit hat der Vertrag nach Ansicht der französischen Regierung für eine gewisse Anzahl von Tätigkeiten, bei denen eine besondere berufliche Befähigung notwendig sei, den Grundsatz, daß eine Anerkennung ohne weiteres vorzunehmen sei, abgelehnt. Eine Anerkennung der Gleichwertigkeit solle demgemäß erst nach Abschluß eines Verfahrens im Sinne von Artikel 57 stattfinden, der das Zustandekommen von Richtlinien vorsehe, die die Feststellung eines vergleichbaren Ausbildungsniveaus in den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichten. Der Tierarztberuf zähle zu denjenigen, die eine besondere berufliche Befähigung erforderten. Da jedoch zum Zeitpunkt der Anrufung des einzelstaatlichen Gerichts eine Gemeinschaftsrichtlinie nicht bestanden habe, könne einem Angehörigen eines Mitgliedstaats das Niederlassungsrecht nur dann gewährt werden, wenn die Gleichwertigkeit seines Diploms von der zuständigen Behörde des Staates anerkannt werde, in dem er seine Tätigkeit auszuüben beabsichtige.

Bezüglich der zweiten Möglichkeit genüge die Feststellung, daß zwischen Frankreich und Italien ein zweiseitiger Vertrag über die Anerkennung von Tierarztdiplomen nicht bestehe und daß im übrigen der durch die Verordnung Nr. 62-1481 geschaffene Prüfungsausschuß die Anerkennung der Gleichwertigkeit des Diploms des Herrn Auer wegen der Unzulänglichkeit der italienischen Diplome abgelehnt habe. Die französische Regierung meint somit, es bestehe Veranlassung, die von der Cour d'appel Colmar gestellte Frage zu verneinen.

D — Erklärungen der Kommission

Die Kommission schildert zunächst noch einmal den Sachverhalt, der zu dem Ausgangsverfahren geführt hat, und weist darauf hin, daß aus den Akten des einzelstaatlichen Gerichts hervorgehe, daß der Berufungsführer im Ausgangsverfahren

während langer Jahre in Frankreich den Tierarztberuf „zur größten Zufriedenheit seiner zahlreichen Klienten" ausgeübt habe. In rechtlicher Beziehung stellt sie sodann fest, daß die aufgeworfene Frage sich in zwei Teile gliedere:

— Bei dem ersten gehe es darum, ob ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats sich in seinem eigenen Staat auf gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen berufen könne, um seine in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen beruflichen Befähigungen geltend zu machen.

— Bei dem zweiten gehe es um die Tragweite und die Auswirkungen einer im Hochschulbereich stattfindenden Anerkennung von Universitätsdiplomen im Hinblick auf die Ermächtigung zur Ausübung eines Berufes, solange Gemeinschaftsrichtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen noch nicht bestünden.

Zu den Rechten eigener Angehörigen des betroffenen Mitgliedstaats

Nach Ansicht der Kommission ist mit Rücksicht darauf, daß der freie Personenverkehr ein besonders wichtiger Grundsatz des Vertrages ist, eine Freizügigkeitsregelung, die nicht sämtlichen Angehörigen aller Mitgliedstaaten zugute komme, undenkbar. Es sei demzufolge nicht statthaft, daß Staatsangehörige der Gemeinschaft, die die Voraussetzungen für die Freizügigkeit in der gesamten Gemeinschaft erfüllten, in allen Mitgliedstaaten sich bewegen, Wohnung nehmen und Dienstleistungen erbringen dürften, nur nicht in demjenigen, dessen Staatsangehörige sie seien.

Der Zweck des freien Personenverkehrs sei es, die Anzahl derjenigen zu erweitern, die sich mit ihren Familien in Ländern, deren Staatsangehörigkeit sie nicht besäßen, niederließen und dort ihre Kinder aufzögen. Wenn diese Kinder ihre berufliche Ausbildung in dem Gastland erhielten, könnten sie bei Beschränkung der Freizügigkeit auf Nichtstaatsangehörige daran gehindert sein, in das Land, dessen Staatsangehörigkeit sie behalten hätten, zurückzuziehen, während sie in jeden beliebigen anderen Mitgliedstaat ziehen dürften.

Wenn der Wortlaut des Artikels 52, weil er lediglich die Lage der Angehörigen von Mitgliedstaaten in einem jeweils fremden Mitgliedstaat betreffe, auch Anlaß zu Zweifeln gebe, müsse man ihn doch im Zusammenhang mit den Artikeln 48 und 59 betrachten, die derartige Beschränkungen nicht enthielten. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes in den Rechtssachen 118/75, *Watson und Belmann* (EuGH 7. Juli 1976, Slg. 1976, 1185) und 48/75, *Royer* (EuGH 8. April 1976, Slg. 1976, 497) ergebe sich nämlich, daß die Artikel 48, 52 und 59 auf denselben Grundsätzen fußten und daß sie deshalb in einheitlicher Weise ausgelegt werden müßten. Außerdem habe der Rat in den Richtlinien über den Arztberuf (Richtlinien 75/363 und 75/363 vom 16. Juni 1975 — ABl. L 167, S. 1), den Krankenschwester- und Krankenpflegerberuf (Richtlinien 77/452 und 77/453 vom 27. Juni 1977 — ABl. L 176, S. 1) und den Zahnarztberuf (Richtlinie 78/686 vom 25. Juli 1978 — ABl. L 233, S. 1) die Anerkennung in sämtlichen übrigen Mitgliedstaaten vorgeschrieben, ohne irgendeine Unterscheidung im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit des Inhabers zu treffen.

Die Kommission stellt zum Schluß fest, der Umstand, daß der Betroffene die Staatsangehörigkeit eines Gastlandes erst nach der Erlangung eines Diplomes in einem anderen Mitgliedstaat erworben habe, könne die von ihr gezogenen Schlußfolgerungen nicht beeinflussen. Sie meint deshalb, daß der erste Teil der von der Cour d'appel Colmar gestellten Frage wie folgt beantwortet werden sollte:

„Wenn ein Mitgliedstaat seinen eigenen Bürgern die Vergünstigung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Niederlassung und insbesondere über die

Anerkennung in einem anderen Mitgliedstaat erlangter Befähigungen versagt, stellt dies eine durch Artikel 52 EWG-Vertrag verbotene Beschränkung der Niederlassungsfreiheit dar."

Zu den Auswirkungen der Anerkennung von Diplomen im Hochschulbereich

Nach Ansicht der Kommission geht es bei diesem Aspekt der aufgeworfenen Frage darum, ob die für die Anerkennung der Gleichwertigkeit eines Diplomes zuständigen einzelstaatlichen Behörden von ihrer Beurteilungsbefugnis nach ihrem Ermessen Gebrauch machen können, ohne gegen Artikel 52 des Vertrages zu verstoßen. Nach Auffassung der Kommission muß diese Frage im Lichte des Urteils des Gerichtshofes vom 28. April 1977 (Rechtssache 71/78, *Thieffry*) entschieden werden, aus dem sich die folgenden, auch zur Lösung von Situationen wie der des vorliegenden Falles geeigneten Grundsätze herausarbeiten ließen:

— Beschränkungen des Grundrechtes, das die Niederlassungsfreiheit darstelle, unterlägen einer strengen Auslegung, und das Zustandekommen der in Artikel 57 vorgesehenen Richtlinien sei keine Bedingung für die Anwendung des Artikels 52.

— Gleichwohl müsse die Niederlassungsfreiheit mit der Anwendung nichtdiskriminierender, im Allgemeininteresse gerechtfertigter Berufsregelungen (namentlich über die berufliche Befähigung) in Einklang gebracht werden.

— Solange die in Artikel 57 des Vertrages vorgesehenen Richtlinien noch fehlten, könnten die Mitgliedstaaten sich ohne Verstoß gegen Artikel 5 des Vertrages nicht einfach auf eine einzelstaatliche Regelung zurückziehen, die als Voraussetzung für die Aufnahme einer Tätigkeit den Besitz eines von einer einzelstaatlichen Bildungseinrichtung verliehenen Diplomes verlange.

— Der Umstand, daß ein ausländisches Diplom zwar als gleichwertig anerkannt werde, dies aber auf der Grundlage der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften nur zu akademischen Zwekken geschehe, rechtfertige es für sich allein nicht, die Anerkennung einer solchen Gleichwertigkeit als Nachweis beruflicher Befähigung zu versagen. Im Gegenteil obliege es den zuständigen Behörden, sämtliche tatsächlichen Umstände zu prüfen, um beurteilen zu können, ob eine solche beschränkte Gleichwertigkeit als Nachweis beruflicher Befähigung gelten könne, ohne die berechtigten beruflichen Erfordernisse zu beeinträchtigen.

Die Kommission entnimmt diesen Grundsätzen, daß es jedem Betroffenen gestattet sein müsse, die gewünschte Gleichwertigkeit mit allen geeigneten Mitteln darzutun. Dies müsse ebenso gelten, wenn gesetzliche Vorschriften oder tatsächliche Übungen der öffentlichen Verwaltung oder der berufsständischen Organisationen betreffend das Verfahren zur Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer Diplome fehlen. Der Gerichtshof könne sich nicht an die Stelle des in der Verordnung Nr. 62-1481 vorgesehenen Prüfungsausschusses setzen, um zu beurteilen, ob der akademischen Gleichwertigkeit im Einzelfall die Bedeutung eines Nachweises beruflicher Befähigung zuerkannt werden könne, sondern es ergebe sich eindeutig aus dem bereits zitierten *Thieffry*-Urteil, daß die zuständige einzelstaatliche Behörde verpflichtet sei, jeden besonderen Fall konkret zu prüfen, und daß sie dabei die von dem Betroffenen erworbene Berufserfahrung und die Bedingungen, unter denen er seine berufliche Tätigkeit ausgeübt habe, nicht außer acht lassen dürfe.

Bei dieser Prüfung müsse auf die Lösungen zurückgegriffen werden, die in den auf dem Gebiet der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen bereits erlassenen Gemeinschaftsrichtlinien herausgearbeitet worden seien. Alle diese Richtli-

nien enthielten Vorschriften über die Anerkennung erworbener Rechte, welche zur Sicherstellung der Gleichwertigkeit auch vor dem Inkrafttreten der Richtlinie verliehener Diplome führten. Die Gleichwertigkeit solle dabei auch dann sichergestellt sein, wenn diese Diplome den in der Koordinierungsrichtlinie vorgesehenen Mindestanforderungen bezüglich der Ausbildung nicht genügten, falls der Betroffene die fraglichen Tätigkeiten während einer durch die einzelne Richtlinie bestimmten Anzahl von Jahren auch tatsächlich und rechtmäßig ausgeübt habe.

Es sei gewiß, daß die zur Zeit im Rat diskutierte Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung tierärztlicher Diplome eine ähnliche Vorschrift enthalten werde. Daraus folge, daß das Diplom einer italienischen Universität seinem Inhaber das Recht zur Aufnahme des Tierarztberufes in sämtlichen Mitgliederstaaten gebe, falls dieser Inhaber dartun könne, daß er den Beruf tatsächlich und rechtmäßig ausgeübt habe.

Unter diesen Umständen sei es nicht mehr statthaft, daß der französische Prüfungsausschuß die zivilrechtliche Wirkung eines von der Universität Parma oder einer anderen Universität verliehenen Diplomes nicht anerkenne, wenn hinzukomme, daß der Betroffene den Beruf während eines bestimmten Zeitraumes ausgeübt habe.

Die Kommission schlägt abschließend vor, den zweiten Teil der von dem vorlegenden Gericht gestellten Frage wie folgt zu beantworten:

„Wird von einem Angehörigen eines Mitgliedstaats für den Zugang zu einem Beruf ein innerstaatliches Diplom verlangt, obwohl der Betroffene mit allen rechtlichen und tatsächlichen Mitteln dartut, daß seine durch ein in einem anderen Mitgliedstaat als dem Aufnahmestaat erlangtes Diplom sowie gegebenenfalls durch eine tatsächliche und rechtmäßige Ausübung des Berufes nachgewiesenen beruflichen Befähigungen gleichwertig mit den in dem Niederlassungsland verlangten beruflichen Befähigungen sind, so stellt dies eine Beschränkung dar, die mit der in Artikel 52 des Vertrages garantierten Niederlassungsfreiheit nicht vereinbar ist."

Der Berufungsführer im Ausgangsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Thieffry, Paris, die Antragsteller im Adhäsionsverfahren, vertreten durch Rechtsanwalt Petit, Paris, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Bevollmächtigten Leleux, haben mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 12. Dezember 1978 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Cour d'appel Colmar hat den Gerichtshof mit Urteil vom 9. Mai 1978, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Juni 1978, gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag um Vorabentscheidung über folgende Frage ersucht:

„Stellt es nicht eine Beschränkung der durch Artikel 52 des Vertrages von Rom und — hinsichtlich des Zugangs zu selbständigen Berufen — durch Artikel 57 dieses Vertrages geschaffenen Niederlassungsfreiheit dar, wenn einer Person, die das Recht zur Ausübung des Tierarztberufes in einem Mit-

gliedstaat der Europäischen Gemeinschaft erlangt und danach die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats erworben hat, verboten wird, den genannten Beruf in dem neuen Staat auszuüben?"

2 Diese Frage ist im Rahmen eines Strafverfahrens wegen unbefugter Ausübung der tierärztlichen Tätigkeit in Frankreich und anderer Delikte aufge-
3 worfen worden. Der Angeklagte, der ursprünglich die österreichische Staatsangehörigkeit besaß, studierte Veterinärmedizin in Wien (Österreich), Lyon und an der Universität Parma, wo er am 1. Dezember 1956 das Diplom eines Doktors der Veterinärmedizin (Laurea in medicina veterinaria) und am 11. März 1957 ein von einem bei dieser Universität gebildeten Ausschuß erteiltes vorläufiges Befähigungszeugnis für die Ausübung des Tierarztberufes erwarb.
4 Dieses Zeugnis erhielt er aufgrund der Übergangsbestimmungen des italienischen Gesetzes vom 8. Dezember 1956, wonach künftig für die Ausübung des Tierarztberufes — zusätzlich zu dem Erwerb eines tiermedizinischen Doktordiploms — die erfolgreiche Ablegung einer Staatsprüfung verlangt wurde, die Inhaber eines vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erworbenen Diploms diese Prüfung jedoch nicht abzulegen brauchten, sofern sie ein vorläufiges Befähigungszeugnis vorwiesen, das von den zu diesem Zweck insbesondere bei den Universitäten gebildeten Ausschüssen ausgestellt war.

5 Der Betroffene, der sich in Frankreich niedergelassen und am 4. Oktober 1961 durch Einbürgerung die französische Staatsangehörigkeit erworben hatte, beantragte wiederholt die Anwendung der französischen Verordnung Nr. 62-1481 vom 27. November 1962 „über die Ausübung der Tierheilkunde und der Tierchirurgie durch Tierärzte, die die französische Staatsangehörigkeit erworben oder wiedererlangt haben" (JO RF vom 7. Dezember 1962,
6 S. 12014). Nach Artikel 1 Absatz 1 dieser Verordnung kann durch Erlaß des Ministers für Landwirtschaft die Genehmigung zur Ausübung der Tierheilkunde und der Tierchirurgie Tierärzten erteilt werden, die die französische Staatsangehörigkeit erworben oder wiedererlangt haben und die nicht Inhaber des staatlichen Doktordiploms im Sinne von Artikel 340 des Code rural

7 sind. Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung bestimmt, daß ein vom Minister für Landwirtschaft einberufener Ausschuß die vorgelegten Befähigungsnachweise prüft und eine Stellungnahme zur beruflichen Befähigung und Zuverlässigkeit der Bewerber abgibt; nach Artikel 3 der Verordnung kann eine solche Genehmigung nicht erteilt werden, wenn der Betreffende nicht bestimmte, namentlich aufgeführte französische Diplome oder „ein im Ausland verliehenes tierärztliches Diplom, dessen Gleichwertigkeit mit einem französischen Diplom von dem gemäß Artikel 1 gebildeten Prüfungsausschuß anerkannt
8 worden ist", besitzt. Da der zuständige Ausschuß der Ansicht war, er könne das von dem Angeklagten vorgelegte Diplom im Hinblick auf die Ausübung des Tierarztberufes nicht als gleichwertig mit einem französischen Diplom anerkennen, wurden die wiederholten Anträge des Angeklagten zurückgewiesen; dieser übte dennoch die tierärztliche Tätigkeit aus, was zu Strafanklagen gegen ihn führte.

9 Die vorgelegte Frage geht im wesentlichen dahin, ob der Betroffene nach den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit, die zur Zeit derjenigen Handlungen in Kraft waren, die Gegenstand des beim vorlegenden Gericht anhängigen Strafverfahrens sind, in Frankreich die Rechte auf Ausübung des Tierarztberufes geltend machen konnte, die er in Italien erworben hatte.

10 Der von dem vorlegenden Gericht beschriebene Fall ist der einer natürlichen Person, die dem Mitgliedstaat angehört, in dem sie tatsächlich wohnt, und die sich auf die Vertragsbestimmungen über die Niederlassungsfreiheit beruft, um in diesem Staat zur Ausübung des Tierarztberufes zugelassen zu werden, obgleich sie nicht Inhaber der dafür von den Inländern verlangten Diplome ist, sondern in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Befähigungsnachweise und Diplome besitzt, die ihr die Ausübung des Tierarztberufes in
11 diesem anderen Mitgliedstaat ermöglichen würden. Es ist außerdem darauf hinzuweisen, daß die vorgelegte Frage auf die Lage zu der Zeit abstellt, als Artikel 57 Absatz 1 des Vertrages über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise noch nicht
12 in bezug auf die Ausübung des Tierarztberufes durchgeführt war. Dieses Gebiet ist inzwischen durch die Richtlinie 78/1026 des Rates vom 18. Dezember 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Tierarztes und für Maßnahmen zur

Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. L 362, S. 1) geregelt worden, die durch die Richtlinie 78/1027 des Rates vom gleichen Tage zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Tier-
12 arztes (ABl. L 362, S. 7) ergänzt worden ist. Nach Artikel 18 der ersten und Artikel 3 der zweiten Richtlinie ist den Mitgliedstaaten eine Frist von zwei Jahren nach der Bekanntgabe der Richtlinien eingeräumt, in der sie die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um den Richtlinien nachzukommen.
14 Somit ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls inwieweit sich die eigenen Angehörigen des Aufnahmestaats zu der fraglichen Zeit in dem Fall, wie er hier beschrieben ist, auf die Artikel 52 bis 57 des Vertrages berufen konnten.

15 Bei der Auslegung dieser Bestimmungen ist deren Stellung innerhalb des Gesamtsystems des Vertrages sowie den Vertragszielen Rechnung zu tragen.

16 Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Hinblick auf die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes umfaßt nach Artikel 3 des Vertrages unter anderem die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr.
17 Nach Artikel 7 des Vertrages ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskrimi-
18 nierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Der freie Personenverkehr soll demnach zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes beitragen, in dem die Angehörigen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten durch die Niederlassung oder die Erbringung von Dienstleistungen überall im Gebiet der Gemeinschaft auszuüben.

19 Hinsichtlich der Niederlassungsfreiheit wird dieses Ziel in erster Linie durch Artikel 52 des Vertrages erreicht; dieser bestimmt, daß „die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats ... während der Übergangszeit ...

schrittweise aufgehoben [werden]" und daß diese Niederlassungsfreiheit die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten „nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen" umfaßt. Soweit Artikel 52 darauf abzielt, die Inländergleichbehandlung am Ende der Übergangszeit mit unmittelbarer Wirkung sicherzustellen, gilt er in jedem Mitgliedstaat nur für die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten und kann auch nur für diese gelten, da die Angehörigen des Aufnahmestaats bereits zwangsläufig unter die genannten Bestimmungen fallen.

21. Aus Artikel 54 und 57 des Vertrages ergibt sich jedoch, daß die Niederlassungsfreiheit durch die Anwendung des Grundsatzes der Inländergleichbehandlung allein nicht vollständig gewährleistet ist, da diese alle anderen Hindernisse außer denjenigen, die aus der fehlenden Staatsangehörigkeit des Aufnahmestaats entstehen, aufrechterhält, insbesondere auch jene, die sich aus der Unterschiedlichkeit der in den verschiedenen nationalen Rechtsvorschriften für den Erwerb einer geeigneten beruflichen Qualifikation aufgestellten
22 Voraussetzungen ergeben. Um die Niederlassungsfreiheit vollständig zu gewährleisten, bestimmen Artikel 54 des Vertrages, daß der Rat ein allgemeines Programm zur Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit aufstellt, und Artikel 57, daß der Rat neben anderen Maßnahmen Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise erläßt.

23 Nach dem Sinn und Wesen der zur Durchführung der Artikel 54 und 63 des Vertrages aufgestellten allgemeinen Programme vom 18. Dezember 1961 (ABl. 1962, S. 32 und 36) und der zur Durchführung dieser Programme erlassenen Richtlinien bestimmt sich der persönliche Geltungsbereich der Liberalisierungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Niederlassung und der Dienstleistungen in jedem Fall ohne Unterscheidung nach der Staatsangehörigkeit der Be-
24 troffenen. Diese Auffassung steht, insbesondere soweit sie die Auswirkungen der gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise betrifft, im Einklang mit der allgemeinen Regel des Artikels 7 des Vertrages, wonach in dessen Anwendungsbereich jede Dis-

25 kriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist. Sie ist im übrigen hinsichtlich der Ausübung des Tierarztberufes durch eine Erklärung betreffend die Definition der durch die Richtlinien Begünstigten im Protokoll über die Tagung des Rates, auf der die Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome und zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Tierarztes erlassen wurden, in vol-
26 lem Umfang bestätigt worden. Diese Erklärung lautet: „Der Rat weist darauf hin, daß die Niederlassungsfreiheit für Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten und für Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats, insbesondere soweit sie Inhaber in einem anderen Mitgliedstaat erworbener Diplome sind, unter gleichen Bedingungen gewährleistet sein muß, wie dies übrigens auch bei den anderen Richtlinien der Fall ist."

27 Nach dem Wortlaut der vorgelegten Frage und den Gründen der Entscheidung des vorgelegten Gerichts möchte das Gericht außerdem wissen, ob der Umstand, daß der Betroffene die französische Staatsangehörigkeit erworben hat, bevor er die von ihm erwähnten italienischen Diplome und Befähigungsnachweise erlangte, die Antwort auf die vorgelegte Frage beeinflussen kann.

28 Keine Bestimmung des Vertrages erlaubt es, die Angehörigen eines Mitgliedstaats im Anwendungsbereich des Vertrages je nach der Zeit oder der Form, in der sie die Staatsangehörigkeit dieses Staates erworben haben, unterschiedlich zu behandeln, wenn sie zu dem Zeitpunkt, zu dem sie sich auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts berufen, die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen und wenn die übrigen Voraussetzungen für die An-
29 wendung der von ihnen herangezogenen Vorschrift erfüllt sind. Für die Beurteilung der Rechte eines Angehörigen eines Mitgliedstaats in der Zeit vor dem in den angeführten Richtlinien vorgesehenen Zeitraum wie auch in der Zeit danach spielt also das Datum keine Rolle, an dem der Betreffende die Eigenschaft eines Angehörigen eines Mitgliedstaats erworben hat, sofern er sie zu dem Zeitpunkt besitzt, zu dem er sich auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts beruft, deren Anwendung an die Eigenschaft eines Angehörigen eines Mitgliedstaats geknüpft ist.

30 Nach alledem ist Artikel 52 des Vertrages dahin auszulegen, daß sich die Angehörigen eines Mitgliedstaats für die Zeit vor dem Termin, an dem die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben müssen, um den Richtlinien 78/1026 und 78/1027 des Rates vom 18. Dezember 1978 nachzukommen, nicht auf diese Vorschrift berufen können, um den Tierarztberuf in diesem Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen auszuüben, als sie in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt sind.

31 Diese Antwort läßt die Wirkungen der erwähnten Richtlinien unberührt, die von dem Zeitpunkt an eintreten, zu dem die Mitgliedstaaten den Richtlinien nachgekommen sein müssen.

Kosten

32 Die Auslagen der Regierung der Französischen Republik und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Teil des vor dem nationalen Gericht anhängigen Strafverfahrens. Die Kostenentscheidung obliegt daher diesem Gericht.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm von der Cour d'appel Colmar mit Beschluß vom 9. Mai 1978 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

Artikel 52 des Vertrages ist dahin auszulegen, daß sich die Angehörigen eines Mitgliedstaats für die Zeit vor dem Termin, an dem die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen getroffen haben müssen, um den Richtlinien 78/1026 und 78/1027 des Rates vom 18. Dezember 1978

nachzukommen, nicht auf diese Vorschrift berufen können, um den Tierarztberuf in diesem Mitgliedstaat unter anderen Bedingungen auszuüben, als sie in den nationalen Rechtsvorschriften festgelegt sind.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 7. Februar 1979.

Der Kanzler
A. Van Houtte

Der Präsident
H. Kutscher

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN-PIERRE WARNER VOM 12. DEZEMBER 1978 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Rechtssache ist im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens der Cour d'appel Colmar vor den Gerichtshof gelangt. Sie wirft wichtige Fragen nach der Auslegung der Artikel 52 ff. EWG-Vertrag über die Niederlassungsfreiheit auf.

Dr. Vincent Auer, der Berufungsführer im Verfahren vor der Cour d'appel, wurde 1924 in Österreich geboren. Er besaß ursprünglich die österreichische Staatsangehörigkeit. Nach dem Krieg begann er ein tiermedizinisches Studium an der Universität Wien, wurde aber — wie er erklärt hat — durch finanzielle Schwierigkeiten am Abschluß des Studiums gehindert. Später erhielt er ein Stipendium für den Besuch der École Nationale Vétérinaire Lyon und danach für den der Universität Parma. An dieser Universität erlangte er am 1. Dezember 1956 das Diplom eines Doktors der Veterinärmedizin und am 11. März 1957 ein vorläufiges Befähigungszeugnis (Certificato di abilitazione provvisoria). Ein italienisches Gesetz vom 8. Dezember 1956 (Nr. 1378), mit dem ein Staatsexamen für Tierärzte eingeführt worden ist, sah im Wege einer Übergangsbestimmung vor, daß ein italienischer Doktor der Veterinärmedizin, der sein Diplom vor dem 21. Dezember 1956 erlangt hatte, nach Vor-