SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 18. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In einem Strafverfahren wegen rechtswidriger Ausübung der Tätigkeit eines Fußballtrainers begehrt das Tribunal de grande instance Lille von Ihnen eine Entscheidung darüber, ob die Artikel 48 bis 51 EWG-Vertrag verlangen, daß Verwaltungsmaßnahmen von Mitgliedstaaten, die einen Einfluß auf die durch diese Artikel garantierten Freiheiten und Rechte haben können, bestimmte Mindestanforderungen erfüllen und insbesondere mit einer ausdrücklichen Begründung zu versehen sind.

Georges Heylens, belgischer Staatsangehöriger, ist Inhaber eines belgischen Fußballtrainerdiploms, das ihm am 18. Juni 1977 von der Ecole des entraîneurs de l'union royale belge des sociétés de football-association ausgestellt wurde. Für die Spielzeit 1984/1985 wurde er vom Lille Olympic Sporting Club (LOSC) eingestellt, dessen Mannschaft in der höchsten französischen Spielklasse spielt. Der Verein bemühte sich sofort, die Stellung des neuen Trainers in Einklang mit dem geltenden Recht zu bringen; der Minister für Jugend und Sport teilte dem Betroffenen jedoch mit Schreiben vom 8. Januar 1985 mit, der staatliche Ausschuß für die Anerkennung der Gleichwertigkeit habe eine negative Stellungnahme zur Anerkennung seines Diploms als gleichwertig mit dem entsprechenden französischen Diplom abgegeben, und forderte ihn auf, jegliche entgeltliche Unterweisung in Frankreich zu unterlassen.

Herr Heylens trainierte die Mannschaft von Lille jedoch weiter und kam der Aufforderung zur Äußerung, die ihm die Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) hatte zustellen lassen, nicht nach. Die Unectef ließ ihn zusammen mit den für die Leitung des LOSC Verantwortlichen vor das Tribunal de grande instance Lille laden, wo er sich gemeinsam mit diesen wegen Verstoßes gegen Artikel 43 des Gesetzes Nr. 84-610 vom 16. Juli 1984 (JORF 1984, S. 2288) und gegen Artikel 259 des Code pénal betreffend unbefugtes Führen von Titeln verantworten sollte.

Mit Beschluß vom 4. Juli 1986 hat das Tribunal das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag folgende Frage vorgelegt:

„Stellt es in Ermangelung einer Richtlinie für den Beruf des Trainers einer Sportmannschaft eine Beschränkung der in den Artikeln 48 bis 51 EWG-Vertrag umschriebenen Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar, wenn für die entgeltliche Ausübung der Tätigkeit als Trainer einer Sportmannschaft (Artikel 43 des Gesetzes vom 16. Juli 1984) der Besitz eines französischen oder aber eines ausländischen Diploms verlangt wird, das von einem Ausschuß durch eine nicht mit Gründen versehene Stellungnahme, gegen die kein besonderer Rechtsbehelf gegeben ist, als gleichwertig anerkannt worden ist?"

Im vorliegenden Verfahren haben die klagende Vereinigung, die Angeklagten, die Französische Republik, das Königreich Dä-

* Aus dem Italienischen übersetzt.

nemark und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften schriftliche Erklärungen abgegeben. Mit Ausnahme der französischen Regierung in Paris haben sich alle Beteiligten in der mündlichen Verhandlung geäußert.

2. Zum besseren Verständnis des Problems, das Ihnen vorliegt, sei auf die französische Regelung der Anerkennung eines ausländischen Diploms für Fußballtrainer als „gleichwertig" hingewiesen. Sie ist in erster Linie in der Verordnung des Staatssekretärs für Jugend und Sport vom 30. Juli 1965 mit dem Verzeichnis der Diplome, die das Recht zur Ausübung des Berufs eines Leibes- oder Sporterziehers eröffnen (JORF vom 26. 10. 1965, S. 9457) enthalten. In Artikel 6 dieser Verordnung ist vorgesehen, daß ein staatlicher Ausschuß die Anträge von Inhabern im Ausland ausgestellter Diplome prüft; für die Entscheidung ist jedoch der Staatssekretär selbst zuständig, der Einzelfallentscheidungen trifft, „solange auf diesem Gebiet keine Übereinkünfte mit den betreffenden Staaten getroffen worden sind".

Die rechtswidrige Ausübung der Tätigkeit eines Trainers ist im übrigen durch Artikel 43 des Gesetzes Nr. 84/610 vom 16. Juli 1984 mit Geldstrafe (6 000 bis 50 000 FF) und/oder Freiheitsstrafe (von sechs Monaten bis zu einem Jahr) bedroht. In Absatz 1 ist bestimmt: „Mit Ausnahme von Bediensteten des Staates in Ausübung ihres Dienstes darf niemand entgeltlich als Haupt- oder Nebenbeschäftigung, regelmäßig oder saisongebunden Unterricht auf dem Gebiet körperlicher und sportlicher Betätigung erteilen oder den Titel eines Professors, Trainers, Lehrers, Erziehers oder einen anderen vergleichbaren Titel führen, wenn er kein Diplom besitzt, das seine Befähigung und Eignung für diese Tätigkeit bescheinigt. Bei diesem Diplom handelt es sich um ein französisches Diplom, das vom Staat festgelegt und nach Stellungnahme hierzu befähigter Prüfungsausschüsse ausgestellt oder als gleichwertig ausgestellt wird, oder ein ausländisches Diplom, das als gleichwertig anerkannt ist."

3. Vorab sei darauf hingewiesen, daß der Minister für Jugend und Sport Herrn Heylens mit Schreiben vom 13. Juni und 19. August 1985 mitgeteilt hat, er habe sein Diplom nach einer erneuten Prüfung durch den zuständigen Ausschuß als gleichwertig anerkannt. Die französische Regierung, der wir diese Auskunft verdanken, hat jedoch eingeräumt, daß diese ex nunc wirkende Anerkennung keinen Einfluß auf das mögliche Vorliegen einer Straftat habe. Die Frage des Gerichts in Lille — dessen Sache es in jedem Falle ist, zu entscheiden, ob die vom Gerichtshof begehrte Auslegung weiterhin für die Entscheidung erheblich ist — behält deshalb ihre ganze Aktualität.

Um diesem Gericht eine wirklich sachdienliche Antwort zu geben, ist es allerdings unerläßlich, die Vorlagefrage etwas abzuwandeln. Nach geltendem französischen Recht kann nämlich nicht gesagt werden, daß über Anträge auf Anerkennung ausländischer Diplome der „Gleichwertigkeitsausschuß" entscheide. Artikel 6 der genannten Verordnung sieht im Gegenteil vor, daß Entscheidungen über solche Anträge nach Prüfung durch den Ausschuß „vom Staatssekretär für Jugend und Sport" beschieden werden. Die Stellungnahme des Ausschusses stellt sich als bloße Vorbereitungshandlung für die endgültige Entscheidung dar, hat somit keinerlei Außenwirkung und kann als solche die Situation der Betroffenen nicht beeinflussen.

Bei dieser Sachlage und wenn es zutrifft, daß der Antragsteller das Recht hat, die üblichen in der französischen Rechtsordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe gegen die Maßnahme des Ministers einzulegen, steht der Umstand, daß die nicht bindende Stellung-

nahme des Ausschusses nicht anfechtbar ist, sicherlich nicht im Gegensatz zum Gemeinschaftsrecht. Indem das Gericht in Lille dieses Detail betont, wirft es somit ein nicht vorhandenes Problem auf; dies zwingt dazu, die gestellte Frage durch die Formulierung, die ich am Anfang gebraucht habe, zu erweitern. Sie ist deshalb so zu verstehen, daß mit ihr die Feststellung begehrt wird, ob die gemeinschaftsrechtliche Regelung der Freizügigkeit die Einhaltung einiger Mindesterfordernisse verlangt, zu denen eine ausführliche Begründung nationaler Entscheidungen gehört, die die den Wanderarbeitnehmern verliehenen Rechte betreffen.

4. Bekannntlich sind die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften, um die es geht, in den Artikeln 48 bis 58 EWG-Vertrag und, was Arbeitnehmer im besonderen angeht, in der Verordnung Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 (ABl. L 257, S. 2) enthalten. Nach Artikel 45 dieser Verordnung unterbreitet die Kommission dem Rat „Vorschläge für Bestimmungen, die die Beschränkungen des Zugangs zu der Beschäftigung der Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind, unter den im Vertrag vorgesehenen Voraussetzungen insoweit aufheben, als das Fehlen der gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Liberalisierung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Wege stehen kann". In unserem wie in anderen Bereichen ist noch keine Richtlinie — das Instrument, mit dem der Rat die erwünschte Aufhebung vorzunehmen hat — erlassen worden. Läßt sich daraus ableiten, daß die bestehenden Beschränkungen in den verschiedenen nationalen Rechtsordnungen rechtmäßig sind? Genauer gesagt, kann man behaupten, daß die Mitgliedstaaten das Recht haben, ein von ihren Behörden ausgestelltes Diplom zu verlangen und Befähigungsnachweise nicht gelten zu lassen, die im Herkunftsland oder in einem dritten Staat, der jedoch der Gemeinschaft angehört, erteilt worden sind? Diese Frage kann wohl nur verneint werden; ausschlaggebend dafür sind drei Grundsätze, die im Vertrag ausdrücklich genannt sind oder die die Rechtsprechung zur Auslegung des Vertrages entwickelt hat:

a) die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden könnten (Artikel 5 Absatz 2);

b) das allgemeine Diskriminierungsverbot des Artikels 7;

c) die unmittelbare Geltung von Bestimmungen, die auf der Grundlage dieser Vorschrift die Beseitigung von Grenzen für die Freizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit vorsehen.

Zu diesen beiden letzten Punkten gibt es zahlreiche Entscheidungen des Gerichtshofes, so insbesondere die Urteile vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74 (Reyners, Slg. 1974, 631, Randnr. 32), vom 3. Dezember 1974 in der Rechtssache 33/74 (van Binsbergen, Slg. 1974, 1299, Randnrn. 24 bis 27), vom 12. Dezember 1974 in der Rechtssache 36/74 (Walrave, Slg. 1974, 1405, Randnrn. 4 bis 6), vom 28. Juni 1977 in der Rechtssache 11/77 (Patrick, Slg. 1977, 1199, Randnrn. 9 bis 13), vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 136/78 (Auer, Slg. 1979, 437, Randnr. 24), vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 107/83 (Klopp, Slg. 1984, 2971, Randnr. 11).

Eine Befugnis, Befähigungsnachweisen, die außerhalb der nationalen Grenzen, jedoch innerhalb der Gemeinschaft erworben worden sind, einfach die Gültigkeit abzusprechen, ist deshalb auszuschließen. Im Gegenteil, die Mitgliedstaaten müssen bereits heute anerkennen, daß diese Befähigungsnachweise gültig sind, zumindest wenn sie Fähigkeiten bescheinigen, die den durch die entsprechenden inländischen Dokumente nachgewiesenen Kenntnissen entsprechen

(so im übrigen das Urteil vom 28. April 1977 in der Rechtssache 71/76, Thieffry, Slg. 1977, 765, Randnr. 19). Nach Ansicht der französischen und der dänischen Regierung bewirkt das Fehlen von Richtlinien, die die gegenseitige Anerkennung der Diplome regeln, also nur eines: Es soll den Mitgliedstaaten die Befugnis lassen, das Anerkennungsverfahren selbständig zu regeln. Unbestreitbar werden durch diese Befugnis jedoch die Inhaber ausländischer Diplome objektiv benachteiligt. Um deren Benachteiligung nicht zu verstärken, um also nicht in Konflikt mit dem Gemeinschaftsrecht zu geraten, müssen die von den Mitgliedstaaten erlassenen Vorschriften daher zwei Voraussetzungen erfüllen: Sie müssen das unerläßliche Minimum verlangen, also Mechanismen einführen, die lediglich der Feststellung dienen, ob die Kenntnisse des Antragstellers mit denjenigen vergleichbar sind, die durch den inländischen Befähigungsnachweis bescheinigt werden, und sie müssen diese Mechanismen mit allen Garantien versehen, die es dem Antragsteller erlauben, sein Recht auf Freizügigkeit geltend zu machen.

5. Dies vorausgeschickt, wende ich mich nun der Frage des vorlegenden Gerichts zu, wie sie sich aus der meines Erachtens gebotenen Umformulierung ergibt: Läßt sich sagen, daß sich eine Regelung, die den Erlaß von Maßnahmen ähnlich der streitigen Entscheidung erlaubt, in den Grenzen der den Mitgliedstaaten bis jetzt verbliebenen Befugnis hält? Das Problem stellt sich vor allem in bezug auf ein offensichtliches Merkmal der fraglichen Maßnahme, das völlige Fehlen einer Begründung. Das Schreiben vom 8. Januar 1985 verweist nämlich auf eine „negative Stellungnahme" des nationalen Gleichwertigkeitsausschusses, nennt jedoch nicht einmal in Form einer Bezugnahme die Gründe, die diesen dazu veranlaßt haben, ablehnend Stellung zu nehmen. Es läßt sich auch nicht erfahren, ob dem Staatssekretär diese Gründe im Verfahren in einem Bericht mitgeteilt und von ihm bei Abfassung der endgültigen Entscheidung herangezogen worden sind.

Die Parteien sind hierüber natürlich unterschiedlicher Meinung. Herr Heylens macht geltend, das in der Verordnung vom 30. Juli 1965 vorgesehene Verfahren sei mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar, und beanstandet, daß diese Verordnung der Verwaltung erlaube, einem von anderen Mitgliedstaaten verliehenen Sportdiplom die Gleichwertigkeit abzusprechen, ohne die Gründe hierfür zu nennen. Um darzulegen, daß die Art der Entscheidung selbst technisch gesehen willkürlich sei, führt der Angeklagte dann mit Worten, die nur er zu vertreten hat, aus, daß „der belgische Fußball auf der oberen Ebene dem französischen Fußball der höchsten Ebene zumindest gleichwertig" sei. Schließlich äußert er den Verdacht, das Fehlen einer Begründungspflicht sei ein „berufsständischer" Trick, um französische Trainer vor der „ausländischen Konkurrenz" zu schützen.

Die Regierung in Paris betont, daß Herr Heylens über eine präzise Garantie verfüge: Er könne die Maßnahme vor der zuständigen Stelle anfechten oder ihre Ungültigkeit vor dem Strafgericht geltend machen, damit dieses über die Frage entscheide oder sie dem Verwaltungsgericht zur Vorabentscheidung vorlege. Die dänische Regierung ist vorsichtiger. Die fehlende Begründung, so führt sie aus, sei sicherlich nicht dazu angetan, die gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Maßnahme zu erleichtern; obwohl kritisierbar, führe dieser Mangel aber nicht zu einem Verstoß gegen die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Freizügigkeit.

Schließlich macht die Kommission geltend, wenn, wie im vorliegenden Fall, eine vom Vertrag garantierte Grundfreiheit in Frage stehe, müsse eine innerstaatliche Regelung zumindest zwei Voraussetzungen erfüllen:

Sie müsse den Betroffenen in die Lage versetzen, die Gründe für die Ablehnung seines Antrags zu erfahren, und ihm einen „gerichtlichen Rechtsbehelf" gegen die Verwaltung geben.

6. Persönlich bezweifle ich, daß nach der französischen Rechtsordnung für die Maßnahme, mit der die Anerkennung eines ausländischen Sportdiploms als gleichwertig abgelehnt wird, keine Begründungspflicht gilt (siehe das Gesetz Nr. 79-587 vom 21. Juli 1979 und die Runderlasse des Premierministers vom 31. August 1979 und, vom 10. Januar 1980, JORF 1979, S. 1711, 2146, und JORF 1980, S. 465). Allerdings ist es Sache des Gerichts in Lille, zu prüfen, ob mein Eindruck richtig ist und, bejahendenfalls, ob auf diesem Gebiet eine Praxis *contra legem* herrscht. Wie ausgeführt, haben wir eine andere Aufgabe: Sie besteht darin, festzustellen, ob eine nationale Regelung, nach der die Verwaltung nicht verpflichtet, sondern nur berechtigt ist, ihre ablehnende Maßnahme zu begründen, gegen das Gemeinschaftsrecht verstößt.

Meines Erachtens liegt ein Konflikt vor; um sich davon zu überzeugen, genügt ein Blick auf die Realität, die hinter der „präzisen Garantie" steht, auf die sich die Regierung in Paris beruft. Daß das Urteil über die Frage der Gleichwertigkeit des Diploms ohne Begründung abgegeben wird, stellt den Betroffenen tatsächlich vor eine schwierige Wahl: Er kann das zuständige Gericht des Landes anrufen, in das er sich begeben hat, und sei es nur, um die (vielleicht ganz und gar banalen und offenkundigen) Gründe zu erfahren, die dazu geführt haben, daß ihm die Anerkennung verweigert wurde, oder er kann wegen der Unmöglichkeit, die Begründetheit der Maßnahme zu beurteilen, darauf verzichten, von den ihm zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen und auf diese Weise das Risiko eines kostspieligen Verfahrens und eines für ihn völlig unvorhersehbaren Ausgangs auf sich zu nehmen.

Dieses Dilemma führt nun zweifellos zu einer ungerechtfertigten Verschlimmerung der bereits an sich — hier jedoch unausweichlich — diskriminierenden Unterscheidung, die das Fehlen einer Richtlinie zwischen inländischen und ausländischen Trainern bewirkt. Allerdings ist deren schwerwiegendste Folge, daß für Ausländer die gewöhnlichen Wertungen — ich möchte sogar sagen, die gewöhnliche Kosten-Nutzen-Rechnung — verfälscht werden, von denen es in der Praxis abhängig gemacht wird, ob eine Rechtsgarantie in Anspruch genommen wird oder nicht. Wenn Frankreich behauptet, daß die Verwaltung im Fall einer Klage die Gründe ihrer Ablehnung darlegen muß, ist das zwar richtig, es ist aber auch irreführend, weil der Bürger eines anderen Mitgliedstaats ohne Kenntnis dieser Gründe nicht frei entscheiden kann, ob er sein Klagerecht geltend machen soll.

Zudem können diese Verfälschung und dieses Übermaß an Diskriminierung nicht ohne Einfluß auf die Freizügigkeit des eingewanderten Trainers bleiben (man bedenke nur, daß ein Verzicht auf gerichtliches Vorgehen im Grunde die Entscheidung bedeutet, das Aufnahmeland zu verlassen); trifft das zu, so ist nach meiner Ansicht aus den Artikeln 48 bis 51 EWG-Vertrag offensichtlich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten abzuleiten, diese Folgen dadurch zu verhindern, daß sie den eigenen Behörden vorschreiben, die Maßnahmen zu begründen, mit denen die Gültigkeit eines ausländischen Befähigungsnachweises verneint wird.

Die Richtlinie des Rates vom 25. Februar 1964 über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern (ABl. 56, S. 850) bestätigt die bisherigen Ausführungen, und zwar insbesondere, soweit der gerichtliche Rechtsschutz allein für unzureichend gehalten wird. Artikel 8 dieser Richtlinie verlangt

nämlich, daß die Mitgliedstaaten allen Bürgern der Gemeinschaft den Zugang zu den Inländern offenstehenden Rechtsbehelfen gewährleisten müssen; allerdings sind nach Artikel 6 dem Betroffenen auch „die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit, die der ihn [unmittelbar benachteiligenden] Entscheidung zugrunde liegen, bekanntzugeben, es sei denn, daß Gründe der Sicherheit des Staates dieser Bekanntgabe entgegenstehen". Es ist auch bezeichnend, daß die Urteile vom 28. Oktober 1975 in der Rechtssache 36/75 (Rutili, Slg. 1975, 1219, Randnrn. 36 bis 39), vom 22. Mai 1980 in der Rechtssache 131/79 (Santillo, Slg. 1980, 1585, Randnrn. 14 und 19), und vom 18. Mai 1982 in den verbundenen Rechtssachen 115 und 116/81 (Adoui und Cornuaille, Slg. 1982, 1665, Randnr. 13) die von diesen Vorschriften geforderte „zweifache Garantie" hervorheben.

In der mündlichen Verhandlung hat der Bevollmächtigte der dänischen Regierung Artikel 6 für seine Auffassung angeführt, der Verordnungsgeber der Gemeinschaft habe seinen Willen stets ausdrücklich geäußert und infolgedessen bestehe keine Begründungspflicht, wenn diese wie im vorliegenden Fall nicht ausdrücklich vorgesehen sei. Dieses Argument ist jedoch nicht stichhaltig, und zwar nicht nur deshalb, weil es schon die bloße Möglichkeit einer systematischen Auslegung verneint. Dieses Argument ließe sich nur halten, wenn es durch eine Gegenprobe bestätigt werden könnte; da aber eine Richtlinie über Fußballtrainer fehlt, fehlt es an der Grundlage für die Vermutung, daß der Verordnungsgeber dort geschwiegen habe, wo er sich nicht habe äußern wollen.

7. Aus allen vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, die Frage, die Ihnen das Tribunal de grande instance Lille mit Beschluß vom 4. Juli 1986 in dem Strafverfahren gegen Georges Heylens und andere vorgelegt hat, wie folgt zu beantworten:

Die Artikel 7 und 48 bis 51 EWG-Vertrag sind dahin auszulegen, daß ein innerstaatliches Gesetz oder eine innerstaatliche Verwaltungspraxis, die es erlauben, die Anerkennung eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten Fußballtrainerdiploms als gleichwertig ohne Begründung abzulehnen und auf diese Weise seinen Inhaber von der Ausübung der betreffenden Tätigkeit auszuschließen, mit diesen Artikeln nicht vereinbar sind.