SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON
vom 17. November 1993 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Kann ein Mitgliedstaat die Anerkennung eines von einem Drittstaat erteilten Zahnarztdiploms ablehnen, wenn dieses in einem anderen Mitgliedstaat als gleichwertig anerkannt worden ist? Das ist im wesentlichen die Frage, die der französische Conseil d'État Ihnen vorgelegt hat.

2. Artikel 3 der Richtlinie 78/686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (im folgenden: 1. Richtlinie) [1] enthält eine Aufstellung der in den einzelnen Mitgliedstaaten erteilten Diplome, denen die übrigen Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet die gleiche Wirkung wie den von ihnen selbst ausgestellten Diplomen verleihen müssen [2].

3. Die Richtlinie 78/687/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Zahnarztes (im folgenden: 2. Richtlinie) [3] legt die Ausbildungsvoraussetzungen fest, von denen die Mitgliedstaaten den Zugang zu den Tätigkeiten des Zahnarztes abhängig machen müssen [4].

4. Hinsichtlich der Anerkennung der von den Mitgliedstaaten vor Beginn der Anwendung der 2. Richtlinie ausgestellten Diplome bestimmt Artikel 7 Absatz 1 der 1. Richtlinie:

„Jeder Mitgliedstaat erkennt bei Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten als ausreichenden Nachweis die Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes an, die von den anderen Mitgliedstaaten vor Beginn der Anwendung der Richtlinie 78/687/EWG ausgestellt worden sind, auch wenn sie nicht allen Mindestanforderungen der Ausbildung nach Artikel 1 der Richtlinie 78/687/EWG genügen, sofern ihnen eine Bescheinigung darüber beigefügt ist, daß sich der betreffende Staatsangehörige während der letzten fünf Jahre vor Ausstellung der Bescheinigung mindestens drei Jahre lang ununterbrochen tatsächlich und rechtmäßig den betreffenden Tätigkeiten gewidmet hat."

* Originalsprache: Französisch.
1 — ABl. L 233, S. 1.
2 — Artikel 2.
3 — ABl. L 233, S. 10.
4 — Artikel 1.

5. Diese Bestimmung wurde in das französische Recht durch Artikel L.356-2 des Code de la santé publique [Gesetz über das öffentliche Gesundheitswesen] umgesetzt, wonach die Berechtigung zur Ausübung des Zahnarztberufs in Frankreich verliehen wird „durch das französische Staatsdiplom eines docteur en chirurgie dentaire [Doktor der Zahnchirurgie] ... oder, wenn der Betreffende Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist, durch ein Diplom, Prüfungszeugnis oder einen sonstigen Befähigungsnachweis des Zahnarztes, die von einem dieser Staaten aufgrund der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen ausgestellt wurden ..., oder durch jedes andere Diplom, Prüfungszeugnis oder jeden sonstigen Befähigungsnachweis des Zahnarztes, die von einem der Mitgliedstaaten ausgestellt wurden und mit denen eine in einem dieser Staaten absolvierte, vor dem 28. Januar 1980 begonnene Zahnarztausbildung abgeschlossen wird, sofern eine Bescheinigung dieses Staates darüber beigefügt ist, daß der Inhaber des Diploms, Prüfungszeugnisses oder Befähigungsnachweises während der letzten fünf Jahre vor Ausstellung der Bescheinigung mindestens drei Jahre ununterbrochen tatsächlich und rechtmäßig die Tätigkeiten eines Zahnarztes ausgeübt hat".

6. Herr Tawil-Albertini, ein französischer Staatsangehöriger, erwarb 1968 in Beirut das Diplom eines Doktors der Zahnchirurgie.

7. Am 20. Juli 1979, also vor Inkrafttreten der 2. Richtlinie, erkannte der belgische Minister für Unterricht und französische Kultur die Gleichwertigkeit seines libanesischen Diploms mit dem in Belgien gesetzlich vorgeschriebenen Diplom eines „licencié en science dentaire" [Inhaber einer Lizenz für Zahnwissenschaft] an, und aufgrund dieser Entscheidung durfte Herr Tawil-Albertini den Zahnarztberuf in Belgien ausüben. Sein Diplom wurde außerdem von den britischen und den irischen Behörden anerkannt.

8. Unter Berufung auf eine solche Anerkennung durch die Behörden mehrerer Mitgliedstaaten beantragte Herr Tawil-Albertini beim Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung die Genehmigung, den Zahnarztberuf in Frankreich auszuüben. Diese Genehmigung wurde ihm am 2. Mai 1986 verweigert.

9. Mit Urteil vom 28. Oktober 1987 wies das Tribunal administratif Paris die Klage auf Aufhebung dieser ablehnenden Entscheidung ab.

10. Der mit der Berufung befaßte Conseil d'État möchte nun von Ihnen wissen, ob Artikel 7 der 1. Richtlinie die Befähigungsnachweise von seinem Geltungsbereich ausschließt, die aufgrund der Anerkennung der Gleichwertigkeit erworben wurden und somit keine in einem der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft absolvierte Zahnarztausbildung abschließen [5].

11. Diese Vorschrift ist in ihrem rechtlichen Zusammenhang zu beurteilen.

12. Wie sich aus ihren Artikeln 2 und 3 ergibt, bezweckt die 1. Richtlinie die *gegenseitige Anerkennung* der abschließend aufgezählten, *von den Mitgliedstaaten ausgestellten* Zahnarztdiplome durch diese Staaten.

13. Die von den einzelnen Mitgliedstaaten erteilten Diplome werden in den anderen

5 — Der Wortlaut der Vorlagefrage ist in Nr. 10 des Sitzungsberichts wiedergegeben.

Staaten der Gemeinschaft *ohne weiteres* deshalb anerkannt, weil sie die in der 2. Richtlinie [6] festgelegten Mindestkriterien, über die sich die Mitgliedstaaten verständigt haben, erfüllen.

14. Eine solche Koordinierung der Ausbildungen und Rechtsvorschriften besteht nicht im Verhältnis zu den Drittländern. Insoweit bestimmt Artikel 1 Absatz 4 der 2. Richtlinie: „Diese Richtlinie *hindert* die Mitgliedstaaten *in keiner Weise* daran, den Inhabern von Diplomen, Prüfungszeugnissen oder sonstigen Befähigungsnachweisen, *die nicht in einem Mitgliedstaat erworben wurden*, die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten des Zahnarztes *in ihrem Gebiet nach ihren innerstaatlichen Vorschriften* zu gestatten." [7]

15. Die ratio legis dieser Vorschrift ist in folgender Antwort auf eine schriftliche Anfrage eines Abgeordneten des Europäischen Parlaments erläutert worden, die am 29. Juli 1993 von Vanni d'Archirafi im Namen der Kommission erteilt wurde: „Die automatische Anerkennung beruht nämlich auf Verfahren, die das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten gewährleisten (der Mitgliedstaat stellt ein Diplom für eine in seinem Gebiet absolvierte Ausbildung aus und bietet die Gewähr, daß sie den Mindestanforderungen der Richtlinie 78/687/EWG genügt). Aus dem bereits genannten Artikel 1 Absatz 4 geht hervor, daß die Mitgliedstaaten nicht bereit waren — und noch immer nicht bereit sind —, einer in einem Drittland erworbenen Ausbildung dasselbe Vertrauen entgegenzubringen, da der Mitgliedstaat, der diese Ausbildung anerkennt, diese nicht in der gleichen Weise wie die in seinem Gebiet absolvierte Ausbildung überwachen kann." [8]

16. Zwar hat der Rat mit seiner Richtlinie 89/48/EWG vom 21. Dezember 1988 [9] eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome eingeführt, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen. Diese Richtlinie gilt jedoch nicht für die Berufe, die Gegenstand einer besonderen Regelung sind, mit der in den Mitgliedstaaten eine gegenseitige Anerkennung der Diplome eingeführt wird [10]. So wird der vorliegende Rechtsstreit vom Geltungsbereich dieser Richtlinie nicht erfaßt, auch wenn deren Artikel 1 Buchstabe a in die Richtung einer Anerkennung von in einem Drittstaat erworbenen Diplomen geht. Auch hat der Rat den Regierungen der Mitgliedstaaten in einer Empfehlung vom selben Tag empfohlen, ihren Staatsangehörigen, die Inhaber eines in einem Drittstaat ausgestellten Diploms sind, den Zugang zu reglementierten Berufen und deren Ausübung innerhalb der Gemeinschaft zu erleichtern [11].

17. Ebensowenig gilt die Richtlinie 92/51/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG [12] für Berufe, die Gegenstand

6 — Die erste Begründungserwägung der Richtlinie spricht von der „Forderung der Erfüllung von Mindestbedingungen".

7 — Hervorhebung von mir.

8 — Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 257/93 (ABl. C 297, S. 26). Siehe auch die Antwort auf die Anfrage Nr. 690/93 (ABl. C 292, S. 39), die, wie es scheint, den Fall des Klägers des Ausgangsverfahrens betrifft.

9 — ABl. 1989, L 19, S. 16.

10 — Artikel 2 Absatz 2.

11 — Empfehlung 89/49/EWG betreffend die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, die Inhaber eines in einem Drittstaat ausgestellten Diploms sind (ABl. L 19, S. 24).

12 — ABl. L 209, S. 25.

einer Einzelrichtlinie sind, mit der in den Mitgliedstaaten eine gegenseitige Anerkennung der Diplome eingeführt wird [13].

18. Es besteht also für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung, ein — sei es auch von einem Gemeinschaftsangehörigen — in einem Drittstaat erworbenes Diplom anzuerkennen. Das gilt auch für die Übergangsregelung des Artikels 7 der 1. Richtlinie, der nur die Anerkennung von Diplomen betrifft, die *von den Mitgliedstaaten ausgestellt* wurden.

19. Ist aber ein Mitgliedstaat verpflichtet, die Gleichwertigkeit eines in einem Drittstaat erworbenen Diploms anzuerkennen, weil *ein anderer* Mitgliedstaat es als seinen eigenen Diplomen gleichwertig anerkannt hat?

20. Die Frage der Anerkennung von in Drittstaaten ausgestellten Diplomen durch die Mitgliedstaaten ist in den Einzelrichtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen nicht geregelt. Diese beschränken sich insoweit im allgemeinen auf den Hinweis, daß diese Frage anhand des nationalen Rechts zu beantworten ist, das seine eigenen Gleichwertigkeitskriterien aufstellt und einen Ermessensspielraum beibehält, der vom Gemeinschaftsrecht nicht in Frage gestellt wird [14]. So kann ein Mitgliedstaat nicht gezwungen werden, ein in einem Drittstaat ausgestelltes Diplom anzuerkennen, weil ein anderer Mitgliedstaat dieses Diplom als gleichwertig ansieht.

21. Jede andere Lösung würde in eine logische Sackgasse führen; denn das einem Mitgliedstaat nach Artikel 1 Absatz 4 der 2. Richtlinie zuerkannte Recht würde sich für alle anderen Mitgliedstaaten in eine Verpflichtung umwandeln. Soll diese Bestimmung nicht zweckentfremdet werden, kann sie nicht in dieser Weise ausgelegt werden. Insbesondere kann die Gleichwertigkeit der Diplome innerhalb der Gemeinschaft nicht von bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten abhängen, die nicht an die Einhaltung eines gemeinschaftlichen Mindeststandards gebunden sind.

22. Zu einer dem Artikel 1 Absatz 4 der 2. Richtlinie entsprechenden Bestimmung, nämlich Artikel 1 Absatz 5 der „Ärzterichtlinie" 75/363/EWG [15], hat sich Lord Cockfield in einer im Namen der Kommission erteilten Antwort auf eine Frage eines Abgeordneten des Europäischen Parlaments [16] wie folgt geäußert: „Die Anerkennung von Diplomen eines Drittlands hängt somit allein von der Regelung des Aufnahmemitgliedstaats ab, die natürlich unterschiedslos auf die eigenen Staatsangehörigen wie die Angehörigen anderer Mitgliedstaaten anwendbar sein muß. Nach dieser Bestimmung ist das Vereinigte Königreich somit nicht verpflichtet, das israelische Grunddiplom anzuerkennen, selbst wenn es von der Bundesrepublik Deutschland anerkannt wurde."

23. Diese Stellungnahme ist am 13. März 1989 in einer von Herrn Bangemann ebenfalls im Namen der Kommission erteilten Antwort wiederholt worden. Er hat —

13 — Artikel 2.

14 — Siehe z. B. Artikel 1 Absatz 4 der Richtlinie 78/1027/EWG des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Tierarztes.

15 — Richtlinie des Rates vom 16. Juni 1975 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Arztes (ABl. L 167, S. 14).

16 — Schriftliche Anfrage Nr. 2076/87 (ABl. 1988, C 283, S. 11).

diesmal speziell zu den Richtlinien vom 25. Juli 1978 — folgendes ausgeführt: „... die Diplome von Drittländern [fallen] nicht unter die ‚gegenseitige Anerkennung'. Diese Richtlinien behalten den Mitgliedstaaten ausdrücklich das Recht vor, Inhabern von Diplomen, Prüfungszeugnissen oder sonstigen Befähigungsnachweisen, die in einem Drittland erworben wurden, in ihrem Hoheitsgebiet nach ihren Vorschriften den Zugang zu den betreffenden Berufen und die Berufsausübung zu gestatten. Die Anerkennung dieser Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise durch einen Mitgliedstaat bedeutet nicht automatisch, daß auch die übrigen Mitgliedstaaten diese Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise anerkennen müssen." [17]

24. Infolgedessen kann sich ein Angehöriger eines Mitgliedstaats nicht auf die Bestimmungen der 1. Richtlinie, insbesondere Artikel 7, berufen, wenn er nicht über ein Gemeinschaftsdiplom verfügt.

25. Demgemäß schlage ich Ihnen vor, wie folgt für Recht zu erkennen:

„Ein Gemeinschaftsangehöriger, der Inhaber eines Zahnarztdiploms ist, das von einem Drittstaat ausgestellt wurde, kann sich gegenüber einem Mitgliedstaat nicht auf Artikel 7 der Richtlinie 78/686/EWG des Rates vom 25. Juli 1978 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr berufen, selbst wenn das fragliche Diplom in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten als gleichwertig anerkannt wurde."

17 — Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 2103/88 (ABl. 1989, C 202, S. 19).