

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

M. POIARES MADURO

vom 28. Februar 2008¹

1. Mit diesem Vorabentscheidungsersuchen wird der Gerichtshof aufgerufen, über die Auslegung der Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen², zu entscheiden. Konkret möchte das vorlegende Gericht wissen, ob es in Anbetracht der Zielsetzung der Richtlinie 89/48 zulässig ist, dass ein Gemeinschaftsangehöriger, der sein gesamtes Studium in seinem Herkunftsland Italien absolviert hat und der mittels einer Anerkennung der Gleichwertigkeit seines Studienabschlusses in Spanien ein Diplom erhalten hat, das ihm den Zugang zum Beruf des Maschinenbauingenieurs in diesem Land eröffnet, die gegenseitige Anerkennung seines spanischen Studienabschlusses in Italien nutzen kann, um diesen Beruf in seinem Herkunftsstaat auszuüben, obwohl er in Spanien weder ein Studium absolviert noch dort Berufserfahrung erworben hat.

I — Sachverhalt und rechtlicher Rahmen des Rechtsstreits

2. Herr Cavallera, ein italienischer Staatsangehöriger, erhielt am 9. März 1999 an der

Universität Turin (Italien) den Hochschulabschluss als Maschinenbauingenieur (*laurea in ingegneria meccanica*), der ein dreijähriges Studium abschließt. Anschließend beantragte er beim Ministerio de Educación y Ciencia (Ministerium für Bildung und Wissenschaft) die Anerkennung der Gleichwertigkeit seines Studienabschlusses. Nach der Anerkennung der Gleichwertigkeit am 17. Oktober 2001 ließ sich Herr Cavallera dann bei der Ingenieurkammer von Katalonien eintragen, wodurch er berechtigt wurde, in Spanien den Beruf eines Ingenieurs auszuüben.

3. Bis zum Inkrafttreten des spanischen Königlichen Dekrets Nr. 285/2004³ im September 2004 war das Verfahren der Anerkennung der Gleichwertigkeit ausländischer Studienabschlüsse in Spanien durch das Königliche Dekret Nr. 86/1987 geregelt. Nach Art. 1 des Dekrets Nr. 86/1987⁴ erfolgt die Anerkennung der Gleichwertigkeit unter der Voraussetzung der Anerkennung der offiziellen Gültigkeit im Ausland erworbener Hochschulabschlüsse für akademische Zwecke in Spanien. Diese Anerkennung kann gemäß Art. 2 des Dekrets davon abhängig gemacht werden, dass zusätzliche Prüfungen abgelegt werden, wenn die durch den Hochschulabschluss bescheinigte Ausbildung nicht

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. 1989, L 19, S. 16.

3 — Königliches Dekret vom 20. Februar 2004, BOE vom 4. März 2004.

4 — Königliches Dekret vom 16. Januar 1987, BOE vom 23. Januar 1987.

der mit dem spanischen Diplom bescheinigten gleichwertig ist.

4. Dieses Verfahren unterscheidet sich von dem Verfahren für die Anerkennung der Berufsabschlüsse, das durch das Königliche Dekret Nr. 1665/1991, das die Richtlinie 89/48 in das spanische Recht umsetzt, eingeführt wurde. Da Herr Cavallera nicht über einen Studienabschluss in Italien verfügt, der ihm den Zugang zum Beruf eines Maschinenbauingenieurs in diesem Staat eröffnet, sondern nur über einen akademischen Titel, der eine Hochschulausbildung von drei Jahren abschließt, war nur das Verfahren für die Anerkennung der Gleichwertigkeit auf ihn anwendbar. Daher erhielt er gemäß dem Königlichen Dekret Nr. 86/1987 einen Bescheid über die Anerkennung der Gleichwertigkeit seiner akademischen Laufbahn, mit dem die Gleichwertigkeit der italienischen Universitätsausbildung mit der spanischen Universitätsausbildung bescheinigt wird.

5. Um nämlich eine Bescheinigung über die Anerkennung aufgrund der Richtlinie 89/48 erhalten zu können, hätte er zuvor das italienische Staatsexamen ablegen müssen, das gemäß dem Königlichen Dekret Nr. 2537 vom 25. Oktober 1925⁵ und dem Dekret des Präsidenten der Republik Nr. 328 vom 5. Juni 2001⁶ Voraussetzung für den Zugang zum Beruf eines Maschinenbauingenieurs in Italien ist.

5 — Königliches Dekret Nr. 2537 vom 23. Oktober 1925 über die Billigung der Regelung für die Berufe eines Ingenieurs und eines Architekten, GURI Nr. 37 vom 15. Februar 1926.

6 — Dekret Nr. 328 des Präsidenten der Republik vom 5. Juni 2001 zur Änderung und Ergänzung der Regelung über die Voraussetzungen der Zulassung zum Staatsexamen und zu den damit zusammenhängenden Prüfungen für die Ausübung bestimmter Berufe und der Regelung für die betreffenden Berufskammern, GURI Nr. 190, Suplemento ordinario, vom 17. August 2001.

6. Der in Spanien ergangene Bescheid über die Anerkennung der Gleichwertigkeit genügt in diesem Staat jedoch für die Ausübung des Berufs eines Ingenieurs. Im Gegensatz zu Italien verlangt Spanien nicht die Ablegung eines Staatsexamens. Der Zugang zum Beruf eines Maschinenbauingenieurs in Spanien hängt allein vom Besitz des offiziellen Hochschuldiploms und der Mitgliedschaft in der Berufskammer der Ingenieure ab. Wie in Italien stellt diese Eintragung bei der Kammer eine reine Verwaltungsmaßnahme dar. Da die Anerkennung der Gleichwertigkeit gemäß Art. 4 Abs. 1 im spanischen Recht bewirkt, dass dem ausländischen Diplom ab dem Zeitpunkt, zu dem sie erteilt wird und die entsprechende Bescheinigung ausgestellt wird, die gleichen Wirkungen im gesamten Inland verliehen werden wie dem spanischen Diplom oder Studienabschluss, mit dem ihm gemäß dem geltenden Recht die Gleichwertigkeit bestätigt wird, konnte Herr Cavallera seine Eintragung bei der Ingenieurkammer von Katalonien erwirken, die ihn berechtigte, den Beruf eines Maschinenbauingenieurs in Spanien auszuüben.

7. Nachdem Herr Cavallera jetzt über ein spanisches Diplom eines Maschinenbauingenieurs verfügte, beantragte er am 6. März 2002 bei den zuständigen italienischen Behörden die Anerkennung dieses Titels in Italien, um erstmals den Beruf eines Maschinenbauingenieurs in Italien ausüben zu können.

8. Der italienische Minister der Justiz gab seinem Antrag mit Entscheidung vom 23. Oktober 2002 statt und erkannte die Gültigkeit des spanischen Titels von Herrn Cavallera für die Zwecke von dessen Eintragung in das Verzeichnis der Berufskammer der Ingenieure von Alessandria an.

9. Der Nationale Rat der Ingenieure (Consiglio nazionale degli Ingegneri), Kläger des Ausgangsverfahrens, focht die Ministerialentscheidung über die Anerkennung des spanischen Titels beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio an. Er macht geltend, dass die italienischen Behörden diesen Titel Herrn Cavallera nicht auf der Grundlage der Richtlinie 89/48 hätten verleihen dürfen, da nach dem nationalen Recht die Ausübung des Berufs eines Ingenieurs neben dem Hochschuldiplom, über das Herr Cavallera verfüge, das Ablegen des Staatsexamens verlange.

10. Das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio wies die Klage mit der Begründung ab, dass das Ministerium der Justiz keinen Rechtsfehler begangen habe. Der Consiglio di Stato, bei dem das Rechtsmittel gegen dieses Urteil anhängig ist, vertritt jedoch die Ansicht, dass die Richtlinie 89/48 auf die Situation von Herrn Cavallera nicht anzuwenden sei, da dieser in Spanien kein Diplom im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/48 erhalten habe.

11. Art. 1 der Richtlinie 89/48 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie gelten

- a) als Diplome alle Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstige Befähigungsnachweise bzw. diese Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise insgesamt,

- die in einem Mitgliedstaat von einer nach seinen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bestimmten zuständigen Stelle ausgestellt werden,

- aus denen hervorgeht, dass der Diplominhaber ein mindestens dreijähriges Studium oder ein dieser Dauer entsprechendes Teilzeitstudium an einer Universität oder einer Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Niveau absolviert und gegebenenfalls die über das Studium hinaus erforderliche berufliche Ausbildung abgeschlossen hat, und

- aus denen hervorgeht, dass der Zeugnisinhaber über die beruflichen Voraussetzungen verfügt, die für den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in diesem Mitgliedstaat erforderlich sind,

wenn die durch das Diplom, das Prüfungszeugnis oder einen sonstigen Befähigungsnachweis bescheinigte Ausbildung überwiegend in der Gemeinschaft erworben wurde oder wenn dessen Inhaber eine dreijährige Berufserfahrung hat, die von dem Mitgliedstaat bescheinigt wird, der ein Diplom, ein Prüfungszeugnis oder einen sonstigen Befähigungsnachweis eines Drittlands anerkannt hat.

...

- b) als Aufnahmestaat der Mitgliedstaat, in dem ein Angehöriger eines Mitgliedstaats die Ausübung eines Berufs beantragt, der dort reglementiert ist, in dem er jedoch nicht das Diplom, auf das er sich beruft, erworben oder erstmals den betreffenden Beruf ausgeübt hat;

„Wenn der Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung im Aufnahmestaat von dem Besitz eines Diploms abhängig gemacht wird, kann die zuständige Stelle einem Angehörigen eines Mitgliedstaats den Zugang zu diesem Beruf oder dessen Ausübung unter denselben Voraussetzungen wie bei Inländern nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigern ...“

14. Der Consiglio di Stato hat Zweifel in Bezug auf die Auslegung des Gemeinschaftsrechts und insbesondere der Richtlinie 89/48. Er hat daher dem Gerichtshof gemäß Art. 234 EG folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

...“

12. Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 89/48 lautet:

„Diese Richtlinie gilt für alle Angehörigen eines Mitgliedstaats, die als Selbständige oder abhängig Beschäftigte einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben wollen.“

1. Ist die Richtlinie 89/48/EWG im Fall eines italienischen Staatsangehörigen anwendbar, der a) ein dreijähriges Ingenieurstudium in Italien mit der „laurea“ abgeschlossen hat, für den b) dessen italienischer Abschluss als gleichwertig mit dem entsprechenden spanischen Abschluss anerkannt worden ist, der c) in die spanische Ingenieurliste eingetragen worden ist, diesen Beruf in Spanien aber nie ausgeübt hat und der d) auf der Grundlage des spanischen Nachweises über die Anerkennung der Gleichwertigkeit die Eintragung in die Ingenieurliste in Italien beantragt hat?

13. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 89/48 sieht vor:

2. Ist, wenn die erste Frage zu bejahen ist, die innerstaatliche Norm (Art. 1 des

Decreto legislativo Nr. 115 von 1992⁷⁾, nach der ein Befähigungsnachweis eines Mitgliedstaats, der seinerseits ausschließlich das Ergebnis der Anerkennung eines vorausgegangenen italienischen Befähigungsnachweises ist, in Italien nicht anerkannt wird, mit der Richtlinie 89/48/EWG vereinbar?

II — Rechtliche Prüfung

15. Die Hauptfrage, die sich in dieser Rechtsache stellt, geht deshalb dahin, inwieweit sich ein Gemeinschaftsangehöriger in seinem Herkunftsmitgliedstaat für die Anerkennung eines Diploms, das auf einer einfachen Anerkennung der Gleichwertigkeit eines in seinem Herkunftsmitgliedstaat abgeschlossenen Hochschulstudiums von drei Jahren beruht, ohne dass der Zuwanderer in dem Mitgliedstaat, in dem das Diplom ausgestellt wird, eine zusätzliche Hochschul- oder Berufsausbildung abgeschlossen hat, auf die Richtlinie berufen kann.

16. Dies veranlasst mich, nacheinander den Anwendungsbereich der Richtlinie 89/48 und die Möglichkeit zu behandeln, ob sich ein Gemeinschaftsangehöriger in einer Situation wie derjenigen, die der Vorlagefrage zugrunde liegt, auf die Richtlinie 89/48 berufen kann.

A — Zur Anwendbarkeit der Richtlinie 89/48 im Ausgangsverfahren

17. Die Richtlinie 89/48 führt eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome und, genauer, der beruflichen Qualifikationen zwischen den Mitgliedstaaten ein, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung beruht. Die Richtlinie 89/48 gilt nach ihrem Art. 2 für alle „Angehörigen eines Mitgliedstaats, die ... einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben wollen“. Der Aufnahmemitgliedstaat wird in Art. 1 Buchst. b der Richtlinie 89/48 als „der Mitgliedstaat, in dem ein Angehöriger eines Mitgliedstaats die Ausübung eines Berufs beantragt, der dort reglementiert ist, in dem er jedoch nicht das Diplom, auf das er sich beruft, erworben oder erstmals den betreffenden Beruf ausgeübt hat“, definiert. Im vorliegenden Fall sind diese Voraussetzungen erfüllt, da Herr Cavallera ein Gemeinschaftsangehöriger ist, der über ein von Spanien ausgestelltes Diplom verfügt, das ihm den Zugang zum Beruf eines Ingenieurs in diesem Mitgliedstaat erlaubt und dessen Anerkennung er in Italien, dem Aufnahmemitgliedstaat, der gleichzeitig sein Herkunftsmitgliedstaat ist, beantragt.

18. Mehrere Mitgliedstaaten haben ausgeführt, dass diese Voraussetzungen in Anbetracht des Wortlauts bestimmter Sprachfassungen nicht erfüllt seien, die sich in den oben erwähnten Bestimmungen sowie in Art. 3 Abs. 1 und Art. 3 A bs. 1 Buchst. a auf einen Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats als des Aufnahmemitgliedstaats

7 — Dekret vom 27. Januar 1992, GURI Nr. 40 vom 18. Februar 1992, S. 6.

bezögen⁸. Die grammatikalische Auslegung dieser verschiedenen Formulierungen in den Sprachfassungen ist jedoch in Anbetracht des mit der Richtlinie 89/48 verfolgten Ziels abzulehnen. Wie der Gerichtshof sehr früh festgestellt hat, sind die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Niederlassungsrecht grundlegende Freiheiten, die nicht voll verwirklicht wären, wenn die Mitgliedstaaten die Anwendung des Gemeinschaftsrechts denjenigen ihrer Staatsangehörigen versagen dürften, die von den im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Erleichterungen Gebrauch gemacht und berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen⁹. Somit kann sich ein Staatsangehöriger in seinem eigenen Mitgliedstaat auf die Richtlinie 89/48 berufen. Die betreffenden Unterschiede in den verschiedenen Sprachfassungen sind in Wirklichkeit dahin auszulegen, dass sie daran erinnern, dass für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts ein ausländisches Element erforderlich ist. Da Herr Cavallera über ein spanisches Diplom verfügt, dessen Anerkennung er in Italien beantragt, kann man davon ausgehen, dass seine Situation offensichtlich einen Anknüpfungspunkt zum Gemeinschaftsrecht hat, so dass die erwähnten Artikel allein es meines Erachtens nicht erlauben, den vorliegenden Sachverhalt vom Anwendungsbereich der Richtlinie 89/48 auszunehmen.

19. Jenseits dieser Klarstellung ist es ferner für die Anwendung der Richtlinie 89/48 erforderlich, dass der Befähigungsnachweis,

auf den Herr Cavallera sich beruft, der in der Richtlinie 89/48 enthaltenen Definition eines „Diploms“ entspricht. Nach Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/48 müssen drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein, damit der Befähigungsnachweis und/oder die Berufserfahrung, dessen oder deren Anerkennung beantragt wird, als Diplom betrachtet werden kann.

20. Das Diplom muss erstens von einer zuständigen Stelle in einem Mitgliedstaat ausgestellt worden sein. Im vorliegenden Fall ist diese Voraussetzung erfüllt, da das Diplom vom spanischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft ausgestellt worden ist, das nach dem spanischen Recht dazu berechtigt ist, Diplome für Industrietechnikerngeure auszustellen. Das Diplom muss zweitens bescheinigen, dass sein Inhaber „ein mindestens dreijähriges Studium oder ein dieser Dauer entsprechendes Teilzeitstudium an einer Universität oder einer Hochschule oder einer anderen Ausbildungseinrichtung mit gleichwertigem Niveau absolviert und gegebenenfalls die über das Studium hinaus erforderliche berufliche Ausbildung abgeschlossen hat“¹⁰. Das Diplom muss drittens Zugang zu einem Beruf im Herkunftsstaat verleihen. Das Diplom muss also in dem Staat, der es ausgestellt hat, die tatsächliche Ausübung eines Berufs erlauben. Vorbehaltlich der Verwirklichung der zweiten Voraussetzung ist dieses letztgenannte Erfordernis ebenfalls als erfüllt zu betrachten. Das spanische Diplom, das der Rechtsmittelgegner des Ausgangsverfahrens geltend macht, erlaubt diesem nämlich, im Staat von dessen Ausstellung dem Beruf eines Maschinenbauingenieurs nachzugehen.

8 — Vgl. die italienische und die ungarische Fassung von Art. 1 Buchst. b der Richtlinie 89/48, die deutsche und die ungarische Fassung von Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 89/48 sowie die spanische, die italienische und die slowenische Fassung von Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 89/48.

9 — Vgl. insbesondere Urteile vom 7. Februar 1979, *Knors* (115/78, Slg. 1979, 399, Randnr. 20), und vom 31. März 1993, *Kraus* (C-19/92, Slg. 1993, I-1663, Randnr. 16).

10 — Art. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 89/48.

21. Damit konzentrieren sich die hauptsächlichen Abweichungen bei der Auslegung von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/48 im Wesentlichen auf die zweite Voraussetzung, wonach aus dem Diplom hervorgehen muss, dass ein mindestens dreijähriges Hochschulstudium abgeschlossen worden ist.

22. Die Verfahrensbeteiligten, die sich gegen die Anwendung der Richtlinie 89/48 auf den vorliegenden Fall aussprechen, stützen sich im Wesentlichen auf diesen Punkt, um die Qualifikation des vom Rechtsmittelgegner des Ausgangsverfahrens in Spanien erworbenen Befähigungsnachweises als Diplom abzulehnen. Der Anerkennungsantrag, den Herr Cavallera bei den italienischen Behörden gestellt habe, stütze sich nicht auf ein Diplom, das im Rahmen einer spanischen Hochschul- oder Berufsausbildung erworben worden sei, sondern lediglich auf eine von Spanien getroffene Entscheidung über die Anerkennung der Gleichwertigkeit, mit der die Gleichwertigkeit des italienischen Hochschulabschlusses mit dem spanischen Hochschulabschluss bescheinigt werde. Die bloße Anerkennung der Gleichwertigkeit eröffne also dem Rechtsmittelgegner des Ausgangsverfahrens den Zugang zum Ingenieurberuf in Spanien.

23. Es steht in der Tat eindeutig fest, dass der Rechtsmittelgegner des Ausgangsverfahrens in Spanien weder studiert noch gearbeitet hat, so dass er, genauer gesagt, in diesem Staat keine Berufs- oder Hochschulausbildung erworben hat. Das in Spanien erworbene Diplom eines Maschinenbauingenieurs beruht daher auf einer „einfachen“ Anerkennung der Gleichwertigkeit der italienischen Universitäts-/Hochschulausbildung mit dem Titel eines Ingeniero Técnico Industrial, Especialidad en Mecánica. Mit anderen Worten, das spanische Diplom beruht darauf, dass

sein italienischer Hochschulabschluss durch ein behördliches Verfahren der Anerkennung der Gleichwertigkeit in einen spanischen Abschluss umgewandelt worden ist, mit dem die berufliche Befähigung bescheinigt wird.

24. Daher hängt alles von der Auslegung des Begriffs „Diplom“ im Sinne der Richtlinie 89/48 ab. Nach enger Auslegung ist eine Entscheidung zur Anerkennung der Gleichwertigkeit nicht mit einem Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48 gleichzusetzen, so dass sie nicht einer gegenseitigen Anerkennung auf der Grundlage des durch die Richtlinie 89/48 eingeführten allgemeinen Systems zugrunde gelegt werden kann. Nach einer weiten Auslegung kann dagegen eine solche Entscheidung als Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48 betrachtet werden. Würde der zuletzt dargestellten Ansicht gefolgt werden, so stelle sich allerdings notwendigerweise im Hinblick auf den Gemeinschaftsgrundsatz des Verbots missbräuchlicher Praktiken die Frage, ob sich Herr Cavallera auf die durch die Richtlinie 89/48 verliehenen Rechte berufen kann.

25. Schon jetzt ist einzuräumen, dass die Wahl einer engen oder einer weiten Auslegung der Richtlinie 89/48 dem Gerichtshof zwei gleichwertige Möglichkeiten bietet, da die weite Auslegung mit einer Anwendung des Grundsatzes des Verbots missbräuchlicher Praktiken verbunden ist. Diese Betrachtungsweisen stellen, wie nachgewiesen werden wird, zwei Wege dar, die der Gemeinschaftsrichter unterschiedslos beschreiten kann, um zum gleichen Ergebnis zu gelangen. Ich bevorzuge allerdings eine weite Auslegung dieser Regelung und insbesondere des Begriffs „Diplom“. Eine solche Wahl bietet nicht nur den Vorteil, die Beurteilungsbefugnis der Mitgliedstaaten in Bezug auf die

Voraussetzungen für den Zugang zu den von der Richtlinie 89/48 erfassten Berufen und für deren Ausübung zu wahren, sondern vermeidet vor allem, wie ich im Folgenden darlegen werde, dass Situationen, die vollständig vom Ziel der Freizügigkeit erfasst werden, vom Anwendungsbereich der Richtlinie 89/48 ausgeschlossen werden.

26. Zur Stützung der engen Auslegung des Diplombegriffs, die ausschließt, dass eine Entscheidung zur Anerkennung der Gleichwertigkeit im beschriebenen Sinne einem Diplom gleichgestellt werden kann, bezieht sich die Kommission auf den zwölften Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/36/EG¹¹, die jetzt die Richtlinie 89/48 ersetzt. Nach diesem Erwägungsgrund gilt die Richtlinie 2005/36 nicht „für die Anerkennung von aufgrund dieser Richtlinie gefassten Anerkennungsbeschlüssen anderer Mitgliedstaaten durch die Mitgliedstaaten, ... um [im] Herkunftsstaat [der Person] Rechte in Anspruch zu nehmen, die sich nicht aus der in diesem Mitgliedstaat erworbenen Berufsqualifikation ableiten, es sei denn, sie weist nach, dass sie zusätzliche Berufsqualifikationen im Aufnahmemitgliedstaat erworben hat“.

27. Dieses Argument vermag nicht zu überzeugen. Zunächst ist die Entscheidung, die Herr Cavallera geltend macht, keine „Anerkennungsentscheidung“ aufgrund der Richtlinie 89/48, sondern eine Entscheidung der Anerkennung der Gleichwertigkeit, die nach nationalem Recht erlassen wurde. Das italienische Diplom ist nämlich kein „Diplom“ im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie

89/48. Genau dies ist im vorliegenden Fall das Problem, denn der Abschluss, den Herr Cavallera in Italien erworben hat, bescheinigt zwar ein dreijähriges Studium, erlaubt damit jedoch in Italien nicht den Zugang zum Ingenieurberuf. Daher fehlt es am dritten Erfordernis für die Qualifizierung des Abschlusses als Diplom im Sinne der Richtlinie 89/48. Auch erfolgte die Anerkennung der Gleichwertigkeit und dann die Eintragung bei der Ingenieurkammer in Spanien allein aufgrund des nationalen Rechts und nicht aufgrund der Richtlinie 89/48.

28. Ferner liegt ein gewisser Widerspruch darin, wenn der zwölfte Erwägungsgrund der Richtlinie 2005/36 zu Auslegungszwecken für die Bestimmung herangezogen wird, ob die in Rede stehende Entscheidung der Definition eines Diploms im Sinne der Richtlinie 89/48 entspricht. Diese Ansicht kann nämlich nur zutreffend sein, wenn und soweit bereits vorausgesetzt wird, dass die Entscheidung zur Anerkennung der Gleichwertigkeit kein Diplom im Sinne der Definition der Richtlinie 89/48 darstellt, mit anderen Worten, wenn man sich bereits für eine enge Auslegung des Diplombegriffs entschieden hat. Unter diesen Umständen bedeutet dies, dass man von einer Auslegung des Diplombegriffs ausgeht, um die Auslegung zu erhalten, die diesem Begriff beizumessen ist. Diese Beweisführung erscheint mir lückenhaft.

29. Dagegen kann die enge Auslegung mit dem ersten und dem fünften Erwägungsgrund der Richtlinie 89/48 gerechtfertigt werden, aus denen sich im Kern ergibt, dass ein Nachweis einer Berufsbefähigung einem Diplom nur dann gleichgestellt werden kann, wenn Qualifikationen ganz oder teilweise in dem Mitgliedstaat erworben worden sind, der das Diplom ausstellt.

11 — Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255, S. 22).

30. Dieser Standpunkt dürfte im Übrigen durch die Rechtsprechung bestätigt werden. Unter anderem im Urteil Kraus hat der Gerichtshof ausgeführt, dass sich ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats in diesem Staat nur dann auf ein in einem anderen Staat erworbenes Diplom berufen kann, wenn dieses Dokument „den Besitz einer *zusätzlichen* [zu der im Herkunftsstaat absolvierten Ausbildung hinzukommenden] *beruflichen Qualifikation* [belegt] und [mithin] bestätigt, dass sein Inhaber für eine bestimmte Stelle geeignet ist ...“¹².

31. Davon lässt sich im vorliegenden Fall herleiten, dass die Richtlinie 89/48 nur dann angewandt werden kann, wenn zumindest ein Teil der Hochschulausbildung in Spanien absolviert oder in diesem Staat eine Berufsausbildung erteilt worden ist. Wie jedoch dargetan worden ist und wie die Kommission hervorhebt, hat Herr Cavallera in diesem Staat keine weitere Qualifikation oder besondere Fähigkeit erworben, es sei denn, man nimmt an, dass der Erwerb eines Befähigungsnachweises allein durch Anerkennung der Gleichwertigkeit dem Erwerb einer solchen Berufsqualifikation gleichsteht.

32. Allerdings birgt diese Auslegungsentcheidung die Gefahr, dass Sachverhalte, die in Wirklichkeit vollkommen den Zielen der Freizügigkeit entsprechen, vom Anwendungsbereich der Richtlinie 89/48 ausgeschlossen werden. Die allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome muss nämlich auf eine Entscheidung zur Anerkennung der Gleichwertigkeit ange-

wandt werden können, wenn diese Entscheidung von einem Mitgliedstaat getroffen wird, in dem eine Berufsqualifikation insbesondere durch die Ausübung des Berufs im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats erworben worden ist. Unter diesen Umständen muss nämlich die Anerkennung der Gleichwertigkeit, mit der dem Gemeinschaftsangehörigen akademische Qualifikationen und eine Berufserfahrung bescheinigt werden, die im Gebiet dieses Staates erworben worden ist, es dieser Person erlauben, ihren Beruf in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund einer gegenseitigen Anerkennung seiner Berufsqualifikationen anhand der Richtlinie 89/48 auszuüben¹³. Mit anderen Worten muss eine Entscheidung zur Anerkennung der Gleichwertigkeit meines Erachtens unter bestimmten Umständen als Diplom qualifiziert werden können, da sonst die Zielsetzung der Richtlinie 89/48 beeinträchtigt würde. Die enge Auslegung droht zu einem systematischen Ausschluss dieser Sachverhalte vom Anwendungsbereich der Richtlinie zu führen.

33. Da zudem die gegenseitige Anerkennung der Diplome auf dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens beruht, könnte eine zu enge Auslegung der Richtlinie 89/48 diese Grundsätze beeinträchtigen. Hierzu erinnert der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung daran, dass die „Richtlinie 89/48 ... im Gegensatz zu den sektorbezogenen Richtlinien für bestimmte Berufe nicht [bezweckt], die Bedingungen für den Zugang zu den von ihr erfassten Berufen und deren Ausübung zu harmonisieren. Die Mitgliedstaaten sind für die Festlegung dieser Bedingungen innerhalb der vom Gemeinschaftsrecht vorgegebenen Grenzen weiterhin zuständig.“¹⁴

12 — Urteil Kraus, Randnr. 19 (Hervorhebung nur hier), und Urteil vom 9. September 2003, Burbaud (C-285/01, Slg. 2003, I-8219, Randnrn. 50 und 52).

13 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Kraus (Randnrn. 15 bis 18).

14 — Urteil vom 7. September 2006, Price (C-149/05, Slg. 2006, I-7691, Randnr. 54).

34. Unter diesem Blickwinkel ist davon auszugehen, dass es Spanien freisteht, den Zugang zum Ingenieurberuf in Spanien sowohl auf der Grundlage einer Entscheidung zur Anerkennung der Gleichwertigkeit einer im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats erworbenen Ausbildung als auch auf der Grundlage eines Diploms, mit dem seine eigenen Ausbildungen abgeschlossen werden, zu bestimmen, da die einzige Anforderung, die die Richtlinie 89/48 stellt, darin besteht, dass aus dem Nachweis hervorgehen muss, „dass der Diplominhaber ein mindestens dreijähriges Studium ... absolviert ... hat, und ... dass der Zeugnisinhaber über die beruflichen Voraussetzungen verfügt, die für den Zugang zu einem reglementierten Beruf ... in diesem Mitgliedstaat erforderlich sind“¹⁵.

35. Nach dem Wortlaut dieses Artikels kommt es nicht darauf an, nach welchen Modalitäten oder Verfahren das Diplom verliehen worden ist und in welchem Hoheitsgebiet die Ausbildungen absolviert worden sind, sofern dies überwiegend im Gebiet der Gemeinschaft geschehen ist¹⁶. Die weite Auslegung der Richtlinie 89/48 gewährleistet auf diese Weise, dass der Beurteilungsspielraum beachtet wird, der den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Qualifikation als „Diplom“ vorbehalten ist. Da Spanien der Ansicht ist, dass Herr Cavallera über ausreichende berufliche Fähigkeiten dafür verfügt, diesen Beruf in seinem Gebiet auszuüben, kann dem Befähigungsnachweis, der Herrn Cavallera in Spanien ausgestellt worden ist, nicht die Eigenschaft eines „Diploms“ abgesprochen werden¹⁷.

36. Zur Überzeugung davon reicht es aus, sich ins Gedächtnis zu rufen, dass Art. 3 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/48 es den Mitgliedstaaten sogar untersagt, einem Angehörigen eines Mitgliedstaats den Zugang zu einem Beruf zu verweigern, wenn er „das Diplom besitzt, das in einem anderen Mitgliedstaat erforderlich ist, um Zugang zu diesem Beruf in seinem Hoheitsgebiet zu erhalten“.

37. Aus all diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass die Richtlinie 89/48 auf den vorliegenden Fall anwendbar ist. Allerdings darf ihre Anwendbarkeit nicht mit der Möglichkeit verwechselt werden, sich auf sie zu berufen. Denn wie bereits ausgeführt worden ist, geben die besonderen tatsächlichen Umstände dieser Rechtssache, die insbesondere in einem Zusammentreffen des Herkunftsstaats und des Aufnahmestaats bestehen, Anlass dazu, die Möglichkeit, sich auf die Richtlinie zu berufen, und, genauer, einen Rechtsmissbrauch eingehender zu prüfen.

B — Die Möglichkeit, sich auf die Richtlinie zu berufen

38. Der Anspruch auf gegenseitige Anerkennung der Diplome ist ein der vom Vertrag garantierten Freizügigkeit innewohnender Anspruch. Der Antrag auf Anerkennung eines in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Diploms im Aufnahmemitgliedstaat für die Ausübung des Berufs stellt nicht ohne Weiteres eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Gemeinschaftsrechts dar. Allerdings „[kann] es nicht Folge der mit dem [EG-Vertrag] geschaffenen Vergünstigungen

15 — Art. 1 Buchst. a Unterabs. 1 der Richtlinie 89/48.

16 — Vgl. in diesem Sinne Schlussanträge von Generalanwalt Bot vom 19. April 2007 in der Rechtssache Kommission/Griechenland (C-274/05, Randnrn. 34 bis 39, noch beim Gerichtshof anhängig).

17 — Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Verfahren der Anerkennung der Gleichwertigkeit nicht kraft Gesetzes durchgeführt wird und eine genaue Prüfung der Befähigung des Antragstellers umfasst: vgl. Art. 4 ff. des Königlichen Dekrets Nr. 86/1987 vom 16. Januar 1987, BOE vom 23. Januar 1987, das zur Zeit des Sachverhalts anwendbar war.

sein ..., dass die Begünstigten sich den nationalen Rechtsvorschriften missbräuchlich entziehen dürfen und dass es den Mitgliedstaaten verwehrt ist, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um einen derartigen Missbrauch zu verhindern“¹⁸.

39. Wenn das vorliegende Gericht die Frage nach der Vereinbarkeit der nationalen Bestimmung (Art. 1 des Decreto legislativo Nr. 115 von 1992), mit der die Anerkennung eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Befähigungsnachweises, der seinerseits ausschließlich aus der Anerkennung der Gleichwertigkeit eines zuvor in Italien erhaltenen Befähigungsnachweises hervorgeht, abgelehnt wird, mit dem Gemeinschaftsrecht aufwirft, berührt es inzident dieses Problem.

40. Wünscht ein Mitgliedstaat, sich zur Stützung einer einschränkenden nationalen Regelung auf einen solchen Grundsatz zu berufen, so muss er außerdem in Ermangelung jeder Rechtfertigung durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses sicherstellen, dass der Umstand, auf den sich die in Rede stehende Situation bezieht, die Voraussetzungen einer missbräuchlichen Praxis erfüllt, wie sie in der Rechtsprechung definiert ist. Dies setzt eine konkrete Prüfung des jeweiligen besonderen Sachverhalts zum Zweck der Feststellung voraus, ob die Voraussetzungen eines missbräuchlichen Verhaltens vorliegen.

18 — Vgl. Urteil Knoors (Randnr. 25) und die Urteile vom 3. Oktober 1990, Bouchoucha (C-61/89, Slg. 1990, I-3551, Randnr. 14), vom 7. Juli 1992, Singh (C-370/90, Slg. 1992, I-4265, Randnr. 24), vom 9. März 1999, Centros (C-212/97, Slg. 1999, I-1459, Randnr. 24), vom 21. November 2002, X und Y (C-436/00, Slg. 2002, I-10829, Randnrn. 41 und 45), und vom 30. September 2003, Inspire Art (C-167/01, Slg. 2003, I-10155, Randnr. 136).

41. Zwar ist es Sache des nationalen Gerichts, festzustellen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen einer missbräuchlichen Praxis im Ausgangsverfahren erfüllt sind. Doch kann der Gerichtshof, wenn er auf Vorlage entscheidet, gegebenenfalls Klarstellungen vornehmen, um dem nationalen Gericht eine Richtschnur für seine Auslegung zu geben¹⁹. Da der Gerichtshof auf diese Frage im Rahmen der allgemeinen Regelung der Anerkennung der Diplome noch nicht einzugehen brauchte, halte ich es für wichtig, Anhaltspunkte für die Umsetzung der allgemeinen Kriterien, die eine missbräuchliche Praxis kennzeichnen, in diesem besonderen Bereich zu geben.

42. Auf der Grundlage dieser Klarstellungen wird es dann leichter sein, beim nationalen Gericht die Umstände vorzutragen, die es ihm erlauben, die Vereinbarkeit der einschränkenden nationalen Regelung mit dem Gemeinschaftsrecht festzustellen.

1. Die Feststellung eines missbräuchlichen Verhaltens im Rahmen der allgemeinen Regelung der gegenseitigen Anerkennung der Diplome

43. Im Gemeinschaftsrecht gibt es einen Grundsatz des Verbots missbräuchlicher Praktiken, wonach „die missbräuchliche oder betrügerische Berufung auf Gemein-

19 — Vgl. insbesondere Urteil vom 21. Februar 2006, Halifax u. a. (C-255/02, Slg. 2006, I-1609, Randnrn. 76 und 77).

schaftsrecht nicht gestattet [ist]²⁰. Dieser Grundsatz hat jetzt einen von der Rechtsprechung des Gerichtshofs verhältnismäßig klar festgelegten Inhalt²¹.

44. Der Missbrauch setzt voraus, dass zwei Kriterien erfüllt sind, die miteinander verbunden sind und beide auf objektiven Elementen gründen²². Damit auf das Vorliegen einer missbräuchlichen Praxis geschlossen werden kann, muss zum einen eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergeben, dass trotz formaler Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Bedingungen das Ziel der Gemeinschaftsregelung nicht erreicht worden ist; zum anderen muss aus diesen Umständen hervorgehen, dass mit dem Vorgang im Wesentlichen bezweckt war, sich einen gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen willkürlich geschaffen werden²³.

45. Was zunächst das erste Kriterium, das Bestehen eines Widerspruchs zwischen dem erreichten Ergebnis und dem mit der Gemeinschaftsbestimmung verfolgten Ziel, an-

geht, so ist zu prüfen, ob die Anerkennung des spanischen Diploms in Italien zur Verschaffung eines Vorteils führt, der dem mit der allgemeinen Regelung der Anerkennung der Diplome verfolgten Ziel zuwiderläuft.

46. Diese erste Phase bei der Feststellung einer missbräuchlichen Praxis beinhaltet, dass genau zu klären ist, welche Ziele mit der Richtlinie verfolgt werden. Die gegenseitige Anerkennung soll vor allem die Freizügigkeit im Gebiet der Gemeinschaft dadurch fördern, dass die Niederlassungsfreiheit wie auch der freie Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erleichtert werden.

47. Dieses Ziel umfasst in Wirklichkeit drei Dimensionen. Es bedeutet, dass ein qualifizierter Gemeinschaftsangehöriger seinen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat trotz Unterschieden zwischen der Regelung seines Herkunftsmitgliedstaats und derjenigen des Aufnahmemitgliedstaats ausüben können muss²⁴. Es setzt auch voraus, dass ein Gemeinschaftsangehöriger den Staat wählen kann, in dem er seine Berufsqualifikationen erwerben möchte²⁵. Schließlich soll es den Bildungseinrichtungen eines Mitgliedstaats ermöglichen, ihre Dienstleistungen Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten und solche

20 — Urteile vom 12. Mai 1998, Kefalas u. a. (C-367/96, Slg. 1998, I-2843, Randnr. 20), vom 23. März 2000, Diamantis (C-373/97, Slg. 2000, I-1705, Randnr. 33), Halifax u. a. (Randnr. 68) und vom 12. September 2006, Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Slg. 2006, I-7995, Randnr. 35).

21 — Für eine Zusammenfassung der Entwicklung der Rechtsprechung im Bereich des Rechtsmissbrauchs vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Halifax u. a. (Nr. 62).

22 — Zu der Bedeutung einer Darlegung der missbräuchlichen Praxis, die sich auf objektive Elemente gründet, ohne dass es zweckmäßig wäre, zu ermitteln, ob bei dem angeblichen Beteiligten Absicht vorliegt, vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Halifax u. a. (Nrn. 70 und 71).

23 — Vgl. Urteile vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Slg. 2000, I-11569, Randnrn. 52 und 53), und im gleichen Sinne Centros (Randnr. 24), Halifax u. a. (Randnrn. 74 und 75) sowie Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (Randnr. 64).

24 — Vgl. näher in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit: Urteile Centros (Randnr. 25), X und Y (Randnr. 42) und Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (Randnrn. 41 und 42).

25 — Dieses Ziel muss von Art. 3 Abs. 1 Buchst. q EG und Art. 149 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich EG hergeleitet werden, die die Freizügigkeit der Dozenten und der Studenten betreffen. Vgl. auch die Urteile vom 11. Juli 2002, D'Hoop (C-224/98, Slg. 2002, I-6191, Randnrn. 30 bis 32), und vom 7. Juli 2005, Kommission/Österreich (C-147/03, Slg. 2005, I-5969, Randnr. 44).

Dienstleistungen sogar im Gebiet anderer Mitgliedstaaten zu erbringen²⁶. Mit anderen Worten, die Regelung der Anerkennung der Diplome findet Anwendung auf die Gemeinschaftsangehörigen, die „als Selbständige oder abhängig Beschäftigte einen Beruf in einem anderen Mitgliedstaat als dem auszuüben [beabsichtigen], in dem sie ihre beruflichen Qualifikationen erworben haben“²⁷, auf diejenigen, die „berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen [erwerben möchten], dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen“²⁸ oder auf diejenigen, die „in einem anderen Mitgliedstaat eine [ihre] Grundausbildung ergänzende akademische Qualifikation [erwerben möchten]“²⁹.

48. Die Richtlinie 89/48 und die sektoralen Richtlinien, die sie begleiten, sollen auf diese Weise ausdrücklich die *tatsächliche* Ausübung der Freizügigkeit der Personen erleichtern. Die Anerkennung der Diplome steht daher im engen Zusammenhang mit der tatsächlichen Ausübung der vom Vertrag verliehenen Freiheiten, um „die gegenseitige wirtschaftliche und soziale Durchdringung ... innerhalb der Gemeinschaft“³⁰ in diesem Bereich zu fördern. Daher kann sich ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats, der in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Herkunftsstaat weder gearbeitet noch studiert, noch dort ein Diplom, das eine Ausbildung bescheinigt, erworben hat, nicht auf die durch die Richtlinie 89/48 verliehenen Rechte berufen³¹.

49. Somit setzt diese mit der Regelung zur Anerkennung der Diplome angestrebte gegenseitige wirtschaftliche und soziale Durchdringung mindestens ganz oder teilweise die Erteilung einer Ausbildung im Gebiet des Mitgliedstaats der Ausstellung des Diploms oder im Rahmen von durch diesen erteilten Ausbildungen voraus, oder aber allgemeiner den Erwerb einer akademischen oder beruflichen Erfahrung, die territorial oder sachlich einen Zusammenhang mit dem Mitgliedstaat der Ausstellung des Diploms aufweist, dessen Anerkennung in einem anderen Mitgliedstaat beantragt wird.

50. So kann der Umstand, dass die Ausbildung, die den Erwerb des Diploms, dessen Anerkennung beantragt wird, ermöglicht hat, im Territorium des Mitgliedstaats gewährt worden ist, wo dieses Diplom geltend gemacht werden soll, nicht als Verstoß gegen die mit der Freizügigkeit verfolgten Ziele betrachtet werden, wenn diese Ausbildung einem *anderen* Mitgliedstaat zuzurechnen ist, insbesondere deshalb, weil sie im Rahmen des Bildungssystems dieses Staates gewährt wird. Unter diesen Umständen sind die Rechte auf Freizügigkeit tatsächlich ausgeübt worden, da der Gemeinschaftsangehörige Zugang zu einer akademischen und/oder Berufsausbildung erhalten hat, die im Rahmen eines Systems eines anderen Mitgliedstaats als seines Herkunftsstaats gewährt wird³². Ebenso erfüllt ein solcher Umstand sehr wohl den Zweck des freien Dienstleistungsverkehrs, da er der Erbringung einer

26 — Vgl. Nr. 39 der Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache Kommission/Griechenland.

27 — Urteil vom 2. Juli 1998, Kapasakalis u. a. (C-225/95, C-226/95 und C-227/95, Slg. 1998, I-4239, Randnr. 18).

28 — Urteil Kraus (Randnr. 16).

29 — Urteil Kraus (Randnr. 17).

30 — Urteil Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (Randnr. 53).

31 — Vgl. insbesondere Urteil Kapasakalis u. a. (Randnr. 22).

32 — Vgl. Nr. 39 der Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der oben angeführten Rechtssache Kommission/Griechenland.

Ausbildungsdienstleistung einer Einrichtung eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nicht entgegensteht. Die Richtlinie 89/48 zielt nämlich letztlich auf die Schaffung eines europäischen Arbeitsmarkts ab, der nur dann verwirklicht werden kann, wenn es einen Ausbildungsmarkt auf europäischer Ebene gibt.

51. Ebenso entspricht es ohne Weiteres durchaus der gemeinschaftlichen Zielsetzung, wenn ein Gemeinschaftsangehöriger einen günstigeren Zugang zu einem Beruf in einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann als in demjenigen, in dem er sein Studium absolviert hat.

52. Möchte dagegen ein Gemeinschaftsangehöriger im Staat A, wo er seine gesamte akademische Ausbildung erhalten hat, die ihm den Zugang zu dem von ihm gewünschten Beruf in diesem Staat nicht ermöglicht, oder in einem anderen Mitgliedstaat C sich auf ein Diplom berufen, das er in einem Mitgliedstaat B erhalten hat und das ihm in diesem Staat einen solchen Zugang eröffnet, ohne dass er jedoch eine berufliche oder akademische Erfahrung erworben hätte, die dem Mitgliedstaat zuzurechnen wäre, der ihm dieses Diplom ausgestellt hat, mit anderen Worten, ohne dass er im Staat B im Rahmen von Ausbildungsgängen, die dieser gewährt, studiert oder in diesem Staat gearbeitet hat, so kann vernünftigerweise bezweifelt werden, dass eine tatsächliche Ausübung der Freizügigkeit vorliegt, da im Aufnahmemitgliedstaat keine Tätigkeit stattgefunden hat. Alles in allem erfolgt keine wirtschaftliche und soziale Durchdringung auf der Grundlage der Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

53. Das Ergebnis, zu dem der Gemeinschaftsangehörige auf der Grundlage der Richtlinie gelangt, erfüllt zwar die formalen Voraussetzungen für deren Anwendung, entspricht aber weder der Ausübung einer selbständigen oder nichtselbständigen Berufstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem er seine Berufsqualifikationen erworben hat, noch dem Erwerb von Berufsqualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als dem, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, noch dem Erwerb einer seine Grundausbildung ergänzenden Hochschulqualifikation in einem anderen Mitgliedstaat oder unter dessen Aufsicht. Daher würde die gegenseitige Anerkennung es dieser Person erlauben, in ihrem Herkunftsstaat Zugang zu einem Beruf zu erlangen, für den sie in Anbetracht des anwendbaren nationalen Rechts nicht über die notwendigen beruflichen Qualifikationen verfügt. Im zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie 89/48 heißt es ausdrücklich, dass die eingeführte allgemeine Anerkennungsregelung „weder auf eine Änderung der die Berufsausübung einschließlich der Berufsethik betreffenden Bestimmungen ab[zielt], die für alle Personen gelten, die einen Beruf im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausüben, noch auf einen Ausschluss der Zuwanderer von der Anwendung dieser Bestimmungen“. In diesem Fall würde das erzielte Ergebnis trotz der formalen Einhaltung der Voraussetzungen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts offensichtlich dem mit der Richtlinie 89/48 verfolgten Ziel zuwiderlaufen.

54. Der offensichtliche Widerspruch des erzielten Ergebnisses mit der durch die allgemeine Regelung zur Anerkennung der Diplome verfolgten Zielsetzung kann jedoch nicht ohne Weiteres als Missbrauch gekennzeichnet werden. Es ist nämlich noch erforderlich, dass der durch das Gemeinschaftsrecht erlangte Vorteil nicht objektiv mit einer anderen Erwägung als einer Umgehung des

nationalen Rechts zu dem Zweck, den Zugang zu einem Beruf in einem Mitgliedstaat zu erhalten, ohne die Voraussetzungen dafür zu erfüllen, gerechtfertigt werden kann.

55. Zur Beurteilung dieser Voraussetzung kann man „den rein willkürlichen Charakter dieser Vorgänge“³³, im vorliegenden Fall des Vorgangs der Anerkennung der Gleichwertigkeit, berücksichtigen, um bestimmen zu können, ob sie in Anbetracht der verschiedenen aufgeführten Ziele als andere Rechtfertigung als das bloße Interesse, die anwendbare nationale Regelung zu umgehen, betrachtet werden können.

56. Da im vorliegenden Fall die Freizügigkeit nicht tatsächlich ausgeübt worden ist, erweist sich die vorgenommene Handlungsweise als wahrscheinlich willkürlich. Das erzielte Ergebnis fördert keineswegs die wirtschaftliche und soziale Durchdringung, sondern soll einem Gemeinschaftsangehörigen den Zugang zu einem Beruf in seinem Herkunftsmitgliedstaat ermöglichen, ohne dass er die nach dem Recht dieses Mitgliedstaats vorgeschriebenen Qualifikationen erworben hat und ohne dass es notwendig gewesen wäre, berufliche und/oder akademische Fähigkeiten im Rahmen eines von einem anderen Mitgliedstaat gewährten Systems zu erwerben. Dies läuft darauf hinaus, dass gemeinschaftsrechtliche Vorteile in einer Situation erworben werden, die in Wirklichkeit rein intern ist, die jedoch willkürlich in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eingeführt worden ist.

57. Als den Bestimmungen der Richtlinie zuwiderlaufender Vorteil ist der Zugang zu einem reglementierten Beruf in einem Mitgliedstaat dann zu betrachten, wenn die in der anwendbaren nationalen Regelung vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, er durch Berufung auf ein Diplom erfolgt, das in einem anderen Mitgliedstaat erworben wurde, wo weder durch Absolvieren einer ergänzenden akademischen Ausbildung im Rahmen des Ausbildungssystems dieses Mitgliedstaats noch durch den Erwerb einer diesem Mitgliedstaat zuzurechnenden Berufserfahrung eine berufliche Qualifikation erlangt worden ist, und keine andere Rechtfertigung im Zusammenhang mit dem Ziel der Freizügigkeit in Anspruch genommen werden kann.

58. Falls das nationale Gericht zu dem Ergebnis gelangt, dass Herr Cavallera das Gemeinschaftsrecht missbraucht hat, so muss es feststellen, dass dieser sich nicht auf die Richtlinie berufen kann, auch wenn sein Studienabschluss die formalen Voraussetzungen für die Qualifikation als Diplom im Sinne dieser Richtlinie erfüllt. Dieses Ergebnis genügt jedoch für sich nicht, um die nationale Regelung zur Beschränkung der Anerkennung der Diplome für die Anwendung auf den vorliegenden Fall für mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar zu erklären.

2. Die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der einschränkenden italienischen Regelung zur Bekämpfung von missbräuchlichen Praktiken

59. Diese zweite Phase bei den Erwägungen steht in engem Zusammenhang mit der

33 — Urteil Halifax u. a. (Randnr. 81).

ersten. Es obliegt dem nationalen Gericht, zu beurteilen, ob sich die im italienischen Recht vorgesehene Beschränkung der gegenseitigen Anerkennung der Diplome „mit Gründen der Bekämpfung rein künstlicher Gestaltungen rechtfertigen lässt und ob sie sich gegebenenfalls im Hinblick auf dieses Ziel als verhältnismäßig erweist“³⁴.

60. In Anbetracht der beschriebenen Ziele lässt sich eine Beschränkung der Anerkennung der Diplome „nur mit Gründen der Bekämpfung missbräuchlicher Praktiken rechtfertigen, wenn das spezifische Ziel der Beschränkung darin liegt, Verhaltensweisen zu verhindern, die darin bestehen, rein künstliche, jeder wirtschaftlichen Realität bare Gestaltungen ... zu errichten“³⁵, d. h. Vorgehensweisen, die belegen, dass zu keinem Zeitpunkt Verkehrsfreiheiten tatsächlich ausgeübt worden sind. Diese Verhaltensweisen zeigen dann, dass die Vorgänge ausschließlich den Zweck hatten, die Anwendung der nationalen Regelung über den Zugang zum Beruf zu umgehen.

61. Die italienische Regelung, wonach der „Befähigungsnachweis eines Mitgliedstaats, der seinerseits ausschließlich das Ergebnis der Anerkennung eines vorausgegangenen italienischen Befähigungsnachweises ist“, nicht anerkannt wird, kann wahrscheinlich zu diesem Ziel beitragen.

62. Allerdings muss die Regelung außerdem in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen, sie darf nicht über das hinausgehen, was zu dessen Erreichung erforderlich ist. Im vorliegenden Fall hängt alles von der Auslegung der Wendung „ausschließlich das Ergebnis“ ab. Wie bereits ausgeführt worden ist, muss sich der Gemeinschaftsangehörige, wenn er den Erwerb beruflicher Fähigkeiten im Gebiet des Mitgliedstaats der Ausstellung des Diploms nachweisen kann, auf diese in seinem Herkunftsstaat im Rahmen einer gegenseitigen Anerkennung der Diplome berufen können.

63. Es obliegt dann dem nationalen Gericht, zu prüfen, ob der italienische Gesetzgeber nicht mit der Wendung „ausschließlich das Ergebnis“ solche Situationen ausschließt und sich damit begnügt, den Umstand zu regeln, bei dem der Staatsangehörige eines Mitgliedstaats im Mitgliedstaat der Ausstellung des Diploms keine zusätzliche Berufs- oder akademische Erfahrung im Verhältnis zu derjenigen nachweisen kann, die er bereits ursprünglich in Italien erhalten hat. Die Anwendung dieser Regelung muss nämlich ausgeschlossen werden, wenn der Anerkennungsantrag mit einem der Ziele der Freizügigkeit gerechtfertigt werden kann, wie sie in Nr. 47 dieser Schlussanträge dargelegt worden sind.

64. Daher darf eine nationale Regelung die gegenseitige Anerkennung der Diplome, wenn die formalen Voraussetzungen für eine solche Anerkennung erfüllt sind, nur dann beschränken, wenn sie durch Gründe der Bekämpfung von missbräuchlichen Praktiken, die insbesondere durch willkürliche Konstruktionen gekennzeichnet sind, gerechtfertigt ist und in angemessenem Verhältnis zu diesem besonderen Ziel steht.

³⁴ — Urteil Cadbury Schweppes und Cadbury Schweppes Overseas (Randnr. 57).

³⁵ — Ebd. (Randnr. 55).

III — Ergebnis

65. Nach allem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vorgelegten Fragen wie folgt zu antworten:

1. Eine Entscheidung zur Anerkennung der Gleichwertigkeit wie im Ausgangsverfahren stellt ein Diplom im Sinne von Art. 1 Buchst. a der Richtlinie 89/48/EWG Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, dar, wenn sie den in diesem Artikel aufgestellten objektiven Voraussetzungen genügt.
2. Die Richtlinie 89/48 ist jedoch dahin auszulegen, dass eine Berufung auf sie zur Stützung eines Antrags auf Anerkennung eines Diploms nicht möglich ist, wenn dieser eine missbräuchliche Praxis darstellt.

Zum einen verlangt die Feststellung einer solchen Praxis, dass der Antrag auf Anerkennung trotz der förmlichen Anwendung der in den anwendbaren Bestimmungen der Richtlinie 89/48 vorgesehenen Voraussetzungen zur Verschaffung eines Vorteils führt, der dem mit diesen Bestimmungen verfolgten Ziel zuwiderläuft. Zum anderen muss sich ferner aus zusammenhängenden objektiven Umständen ergeben, dass mit den betreffenden Vorgängen im Wesentlichen bezweckt war, sich diesen Vorteil zu verschaffen.

Als den die Bestimmungen der Richtlinie zuwiderlaufender Vorteil ist der Zugang zu einem reglementierten Beruf in einem Mitgliedstaat dann zu betrachten, wenn die in der anwendbaren nationalen Regelung vorgesehenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, er durch Berufung auf ein Diplom erfolgt, das in einem anderen Mitgliedstaat erworben wurde, wo weder durch Absolvieren einer ergänzenden akademischen Ausbildung im Rahmen des Ausbildungssystems dieses Mitgliedstaats noch durch den Erwerb einer diesem Mitgliedstaat zuzurechnenden Berufserfahrung eine berufliche Qualifikation erlangt worden ist, und keine andere Rechtfertigung im Zusammenhang mit dem Ziel der Freizügigkeit in Anspruch genommen werden kann.

3. Eine nationale Regelung darf die gegenseitige Anerkennung der Diplome, wenn die formalen Voraussetzungen für eine solche Anerkennung erfüllt sind, nur dann beschränken, wenn sie durch Gründe der Bekämpfung von missbräuchlichen Praktiken, die insbesondere durch willkürliche Konstruktionen gekennzeichnet sind, gerechtfertigt ist und in angemessenem Verhältnis zu diesem besonderen Ziel steht.