

Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 25.06.1981 – C-246/80

Generalanwalt

ECLI:EU:C:1981:150

Keine Entscheidung des Gerichtshofs. Dieses Dokument ist ein unabhängiger Entscheidungsvorschlag an den Gerichtshof. Der Gerichtshof ist daran nicht gebunden und kann anders entscheiden.

Ergebnis: Vorschlag an den Gerichtshof

III — Abschließend schlage ich daher vor, auf die vorgelegte Frage wie folgt zu antworten : Aus Artikel 2 der Richtlinie 75/362 des Rates vom 16. Juni 1975 folgt, daß ein niederländischer Staatsangehöriger, der in Belgien das in Artikel 3 dieser Richtlinie aufgeführte wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde (Staatliches Diplom eines Doktors der Medizin, Chirurgie und Geburtshilfe) erworben hat, nach seiner Zulassung als Arzt in den Niederlanden das Recht hat, in das von der Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst (Königlich Niederländische Gesellschaft zur Förderung der Medizin) geführte Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin eingetragen zu werden, ohne zuvor in den Niederlanden die Ausbildung zum huisarts absolviert zu haben.

Schlussanträge des Generalanwalts Gerhard Reischl

vom 25. Juni 1981

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

In dem heute zu behandelnden Vorlageverfahren geht es im wesentlichen darum, Inhalt und Tragweite des Artikels 2 der Richtlinie des Rates Nr. 75/362/EWG vom 16. Juni 1975 für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Arztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. L 167 vom 30. 6. 1975, S. 1) näher zu bestimmen. Diese Vorschrift lautet wie folgt:

Jeder Mitgliedstaat erkennt die in Artikel 3 aufgeführten Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die die anderen Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach Artikel 1 der Richtlinie 75/363/EWG ausstellen, an und verleiht ihnen in seinem Hoheitsgebiet die gleiche Wirkung in bezug auf die Aufnahme und Ausübung der selbständigen Tätigkeiten des Arztes wie den von ihm ausgestellten Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Herr Broekmeulen, niederländischer Staatsangehöriger, erwarb nach einem Studium an der Medizinischen Fakultät der Katholischen Universität Leuven in Belgien am 30. Juni 1979 das in Artikel 3 Buchstabe b der genannten Richtlinie aufgeführte wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde (Staatliches Diplom eines Doktors der Medizin, Chirurgie und Geburtshilfe), das ihn in Belgien berechtigt, als Arzt für Allgemeinmedizin zu praktizieren.

Gemäß Artikel 2 des niederländischen Gesetzes über die Ausübung des Arztberufes (Wet regelende de uitoefening der geneeskunst) erhielt er mit Bescheid des Staatssekretärs für Gesundheit und Umweltschutz vom 18. September 1979 die Genehmigung, in den Niederlanden den Arztberuf auszuüben. Am 19. Oktober 1979 wurde er als Arzt vereidigt.

Mit Schreiben vom 14. November 1979 beantragte Dr. Broekmeulen eine Eintragung in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin. Hierzu muß man wissen, daß sich in den Niederlanden die Einrichtung dieses Registers, die Eintragungsvoraussetzungen und die Ausbildung zum Arzt für Allgemeinmedizin (huisarts) nach der Satzung, der Geschäftsordnung und den darauf gestützten Erlassen der Königlich Niederländischen Gesellschaft zur Förderung der Medizin (Koninklijke

Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst — im folgenden KNMG genannt), einer privatrechtlichen Vereinigung, richten.

Ohne eine solche Eintragung ist es praktisch unmöglich, sich in den Niederlanden als Arzt für Allgemeinmedizin niederzulassen, da der Königliche Erlaß vom 4. Januar 1966 (Verstrekkingsbesluit, Staatsblad Nr. 3), der die Leistungen für Kassenpatienten regelt, in der durch den Königlichen Erlaß vom 15. August 1973 (Staatsblad Nr. 428) geänderten Fassung bestimmt, daß unter Arzt für Allgemeinmedizin ein Arzt zu verstehen ist, der in das Register der von der Königlich Niederländischen Gesellschaft zur Förderung der Medizin anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin eingetragen ist. Besteht im Falle der Nichteintragung somit keine Möglichkeit, eine Kassenarztpraxis zu betreiben, ist darüber hinaus auch das Führen einer Privatpraxis für alle Allgemeinmediziner, unabhängig davon, ob sie Mitglied der KNMG sind oder nicht, wesentlich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht, da auch eine Vielzahl von privaten Versicherungen in ihren Versicherungspolice den Begriff des Arztes für Allgemeinmedizin in dem genannten Sinne definieren.

Zuständig für Anträge auf Eintragung in das Register ist die Kommission für die Zulassung von Ärzten für Allgemeinmedizin (Huisarts Registratie Commissie — im folgenden HRC genannt). Diese Kommission lehnte mit Schreiben vom 18. März 1980 den Antrag von Dr. Broekmeulen endgültig ab, nachdem dieser bereits vorher von der mit dem Antrag befaßten Kommission zur Anerkennung von Ärzten für Allgemeinmedizin (Commissie van Uitvoering Huisartsenerkenning) negativ beurteilt worden war.

Die Ablehnung wurde damit begründet, daß die Eintragung in das genannte Register gemäß dem Erlaß (Besluit) Nr. I-1977 des Ausschusses für Allgemeinmedizin (College voor Huisartsgeneeskunde — im folgenden CHG genannt) nicht möglich sei, solange er die in dem Erlaß I-1974 des CHG vorgesehene einjährige Ausbildung zum Arzt für Allgemeinmedizin (huisarts) nicht absolviert habe.

Die Begründungserwägung sowie Artikel 1 des zum damaligen Zeitpunkt noch geltenden Erlasses I-1977 lauten wie folgt:

Das College voor Huisartsgeneeskunde auf seiner Sitzung vom 21. Januar 1977;

in Anbetracht der Artikel 2 bis einschließlich 2c des Gesetzes vom 1. Juni 1865, Stb. 60 (Wet uitoefening geneeskunst) und des Besluit vom 27. August 1965, Stb. 436 (toelating buitenlandse artsen; Zulassung ausländischer Ärzte);

in Anbetracht des Umstands, daß am 20. Dezember 1976 die Richtlinien 75/362 und 75/363 der Europäischen Gemeinschaft über das Niederlassungsrecht von Ärzten innerhalb der Gemeinschaft in Kraft getreten sind;

unter Berücksichtigung des Umstands, daß es einerseits wünschenswert ist, zu einer allgemeinen Regelung der Anerkennung und Eintragung von Ärzten, die nicht die niederländische Staatsangehörigkeit und keine niederländischen Befähigungsnachweise besitzen, und andererseits zu einer Regelung für die Bürger der Europäischen Gemeinschaft zu gelangen, die ein aufgrund der Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft anerkanntes Arzt Diplom besitzen;

in der Erwägung, daß es bis zu einem Einvernehmen über die Anwendung der zitierten Richtlinien auf das Gebiet der Allgemeinmedizin angemessen erscheint, den nachfolgenden Besluit zeitlich zu begrenzen;

nach Anhörung der Huisarts Registratie Commissie;

gestützt auf die Artikel 1107 und 1109 der Geschäftsordnung der Königlich Niederländischen Gesellschaft zur Förderung der Medizin;

hat beschlossen,

daß die Eintragung von Ärzten mit ausländischen Diplomen, denen die Genehmigung erteilt wurde, in den Niederlanden den Arztberuf auszuüben, in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin

nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen zu erfolgen hat:

Artikel 1 Bürger der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die ein aufgrund der Richtlinien (EWG) 75/362 und 75/363 anerkanntes Arztdiplom der übrigen Mitgliedstaaten besitzen und der Huisarts Registratie Commissie den gesetzlich vorgesehenen Nachweis vorlegen, daß ihnen die Genehmigung erteilt wurde, in den Niederlanden den Arztberuf auszuüben, werden auf Antrag in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin eingetragen.

Gegen die ablehnende Entscheidung der HRC hat Dr. Broekmeulen mit Schreiben vom 10. Juni 1980 fristgemäß vor der nach der Geschäftsordnung der KNMG zuständigen Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde (Streitsachenausschuß für Angelegenheiten der Allgemeinmedizin) Klage erhoben.

Unter Berufung auf die Begründungserwägung des genannten Erlasses hat er die Auffassung vertreten, Artikel 1 dieses Erlasses gelte auch für Niederländer, die ein Arztdiplom in einem anderen Mitgliedstaat der EG als den Niederlanden erworben hätten. Namentlich für den Fall, daß die Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde dieser Auffassung nicht folgen sollte, hat er hilfsweise vorgetragen, der Erlaß sei wegen Verstoßes gegen die Richtlinien 75/362 und 75/363 auf ihn nicht anwendbar. Er könne unmittelbar aus diesen Richtlinien die Berechtigung ableiten, seine Eintragung in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin zu fordern, ohne in den Niederlanden die einjährige Ausbildung zum Arzt für Allgemeinmedizin absolviert zu haben. Schließlich sei Artikel

1119 der Geschäftsordnung KNMG zu beachten, wonach ein Arzt, der die Ausbildung zum Arzt für Allgemeinmedizin nicht absolviert habe, dennoch in das Register eingetragen werden könne, wenn er nach Auffassung der HRC über besondere theoretische und besondere praktische Fähigkeiten verfüge. Diese Voraussetzungen habe er erfüllt.

Die Commissie van Beroep, die mit der Beklagten HRC der Auffassung ist, daß die beantragte Eintragung weder aufgrund der zuletzt genannten Bestimmung erfolgen könne, noch die von dem Kläger vorgeschlagene Auslegung des Artikels 1 des fraglichen Erlasses zutreffend sei, hat durch Zwischenentscheidung vom 21. Oktober 1980 das Verfahren ausgesetzt und den Gerichtshof gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags um Entscheidung über die folgende Frage ersucht:

Folgt aus den Richtlinien 75/362 und 75/363 (ABl. L 167 vom 30. Juni 1975), daß ein niederländischer Staatsangehöriger, der in Belgien das wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde (Staatliches Diplom eines Doktors der Medizin, Chirurgie und Geburtshilfe) erworben hat und somit berechtigt ist, in Belgien eine Praxis als Arzt für Allgemeinmedizin zu betreiben, bei seiner Niederlassung in den Niederlanden verlangen kann, in das von der Königlich Niederländischen Gesellschaft zur Förderung der Medizin geführte Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin eingetragen zu werden, ohne zuvor in den Niederlanden die Ausbildung zum Arzt für Allgemeinmedizin zu absolvieren? Bei dieser Fragestellung wird davon ausgegangen, daß die Eintragung in das genannte Register nach allgemein geltenden niederländischen Bestimmungen erst nach Absolvierung dieser Ausbildung möglich ist und daß ein Arzt in den Niederlanden erst nach Eintragung in dieses Register die Praxis eines Arztes für Allgemeinmedizin betreiben kann.

I — Zur Zulässigkeit

Bevor ich hierzu Stellung nehme, ist zunächst im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung der Frage nach der Vorlageberechtigung der Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde nachzugehen.

Diese betrachtet sich als die höchste innerstaatliche richterliche Instanz, die unter anderem zur Entscheidung der Frage berufen sei, wer in den Niederlanden in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin einzutragen sei, und hält sich deshalb gemäß Artikel 177 des EWG-Vertrags für verpflichtet, dem Gerichtshof Fragen über die Auslegung des insoweit entscheidungserheblichen Gemeinschaftsrechts vorzulegen. Gleichfalls möchten die Parteien des Ausgangsrechtsstreits sowie die niederländische Regierung und die Kommission, die zu dem Verfahren Stellungnahmen abgegeben

haben, die vorlegende Instanz, wenn auch mit unterschiedlicher Begründung, als vorlageberechtigtes Gericht im Sinne von Artikel 177 des EWG-Vertrags gewertet wissen.

Dieser von dem vorlegenden Spruchkörper und den Verfahrensbeteiligten vertretenen Meinung wird man sich meines Erachtens, ausgehend vom Sinn und Zweck von Artikel 177 des EWG-Vertrags, anschließen müssen, unabhängig von der Frage, ob der vorlegende Spruchkörper ein Gericht im Sinne der niederländischen Verfassung ist oder nicht.

Bei der Prüfung der Frage, ob ein Spruchkörper als Gericht im Sinne des Artikels 177 des EWG-Vertrags anzusehen ist, muß nämlich von der allgemeinen Regel ausgegangen werden, daß die im Gemeinschaftsrecht enthaltenen Begriffe im Zweifel, das heißt, soweit nicht ausdrücklich auf das nationale Recht verwiesen wird oder sich dessen Anwendbarkeit aus der Natur der Sache ergibt, der autonomen Rechtsordnung der Gemeinschaft zuzuordnen sind und daher nach deren Systematik, Erfordernissen und Zielen auszulegen sind. Sinn und Zweck des Artikels 177 ist es, wie der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung hervorgehoben hat, die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten durch Zusammenarbeit des Gerichtshofes mit den mitgliedstaatlichen Gerichten zu gewährleisten. Dementsprechend soll der in Artikel 177 verwendete Terminus Gericht eines Mitgliedstaats (in der französischen Fassung der Verträge *juridiction d'un des États Membres*, in der italienischen Fassung *giurisdizione di uno degli Stati Membri*, in der englischen Fassung *any court or tribunal of a Member State*, in der niederländischen Fassung *rechterlijke Instantie van een der Lid-Staten*) in erster Linie verhindern, daß Gerichte dritter Staaten oder internationale Gerichtshöfe, aber auch die Parteien eines vor einem nationalen Gericht schwebenden Ausgangsverfahrens sowie die Mitgliedstaaten, deren Behörden oder Organe der Gemeinschaften sich gemäß dieser Vorschrift an den Gerichtshof wenden können.

Damit ist aber noch nicht gesagt, daß der fragliche Terminus insofern auf die nationalen Rechtsordnungen verweist, daß nur solche Spruchkörper vorlegen dürfen, die vom mitgliedstaatlichen Recht als Gericht anerkannt sind. Es darf nämlich nicht übersehen werden, daß die Gerichts- und Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten, wie schon Generalanwalt Gand in seinen Schlußanträgen vom 30. Juni 1966 zu der Rechtssache 61/65 (Witwe G. Vaassen-Göbbels/Vo stand der Beambtenfonds voor het Mij bedrijf, Sig. 1966, 609 ff.) betont hat, zwar im großen und ganzen auf gemeinsamen Grundsätzen beruht, aber doch von historischen Zufälligkeiten und unterschiedlichen Rechtsauffassungen beeinflußt wird. Demzufolge müssen im Interesse einer einheitlichen Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts die wesentlichen Merkmale eines Gerichts im Sinne des Artikels 177 des EWG-Vertrags auch einheitlich bestimmt werden, wobei lediglich zu prüfen ist, ob die den Gerichtshof befassenden Stellen nach den in den Gerichtsverfassungen der Mitgliedstaaten geltenden allgemeinen Grundsätzen die Merkmale solcher Organe aufweisen, die Streitfälle unter Anwendung von Rechtsnormen zu entscheiden haben.

Würde man dagegen in dem fraglichen Terminus eine Verweisung auf das nationale Recht sehen, hätten es die Mitgliedstaaten in der Hand, durch Ausgestaltung ihrer Gerichtsverfassung bestimmten Spruchkörpern, die Gemeinschaftsrecht anzuwenden haben, die Vorlageberechtigung oder die Vorlagepflicht zu entziehen, was letztlich zu einer Rechtszersplitterung führen würde, die mit dem Instrument der Vorabentscheidung gerade vermieden werden soll. Daher kann das Recht der Mitgliedstaaten nur insoweit maßgebend sein, als es eine Antwort darauf zu geben vermag, ob die vom Gemeinschaftsrecht geforderten Mindestmerkmale im Einzelfall tatsächlich gegeben sind.

In diesem Zusammenhang kann die, wie mir scheint, im vorliegenden Verfahren nicht endgültig geklärte Frage dahingestellt bleiben, ob die Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde in letzter Instanz entscheidet oder ob die Betroffenen gegen eine ablehnende Entscheidung der HRC darüber hinaus ein ordentliches Gericht bemühen können. Selbst wenn nämlich eine solche gerichtliche Kontrolle bestehen sollte, schließt dies nicht aus, daß der dieser Kontrolle unterworfenen Spruchkörper ein Gericht ist,

sondern besagt nur, daß es sich nicht um ein vorlagepflichtiges letztinstanzliches Gericht handelt, eine Frage, die hier nicht entschieden zu werden braucht.

Welche allgemeinen Mindestmerkmale dagegen vorhanden sein müssen, damit von einem Gericht im Sinne des Artikels 177 gesprochen werden kann, läßt sich dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 61/65 (Witwe G. Vaassen-Göbbels/Vorstand der Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, Sig. 1966, 584 ff.) entnehmen, in dem der Gerichtshof gleichfalls über die Gerichts-Eigen-schaft der ersuchenden Stelle befinden mußte. Der Gerichtshof hat damals die Gerichtseigenschaft des vorlegenden niederländischen Scheidsgerecht van het Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf (Schiedsgericht der Bergbau-Angestelltenkasse) aus folgenden Gründen, die ich kurz in Erinnerung rufen möchte, bejaht:

Das Scheidsgerecht sei nach niederländischem Recht ordnungsgemäß gebildet, es sei in der Satzung der Bergbau-Angestelltenkasse vorgesehen, die einschließlich etwaiger Änderungen der Genehmigung zweier Minister bedürfe;

der zuständige Minister habe die Mitglieder und den Vorsitzenden zu ernennen sowie die Verfahrensordnung des Spruchkörpers zu erlassen;

das Scheidsgerecht habe als ständige Einrichtung über die in der Satzung allgemein bezeichneten Streitsachen zu entscheiden;

das Streitverfahren unterliege Vorschriften, die den für die herkömmlichen Gerichte geltenden entspreche, die der Satzung unterworfenen Personen seien aufgrund einer von einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung erlassenen Verordnung Pflichtmitglieder des Beambtenfonds und hätten sich bei Rechtsstreitigkeiten mit ihrem Versicherer obligatorisch an das Scheidsgerecht zu wenden, das nach Rechtsnormen zu entscheiden habe.

Entsprechende Merkmale, aus deren Vorliegen in ihrer Gesamtheit der Gerichtshof die Vorlageberechtigung abgeleitet hat, lassen sich auch im Hinblick auf die vorliegende Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde feststellen. Ihre Zusammensetzung, Aufgabe und Arbeitsweise ergeben sich zwar, wie wir gehört haben, aus der Satzung, der Geschäftsordnung und den darauf gestützten Erlassen der privatrechtlichen Vereinigung der KNMG. Entscheidend ist jedoch, daß gemäß Artikel 26 Absatz 2 der Satzung, auf die sich die Geschäftsordnung stützt, diejenigen Bestimmungen der Geschäftsordnung, die sich auf die Anerkennung, Registrierung u. ä. von Ärzten für Allgemeinmedizin beziehen, nur im Einvernehmen mit den Ministern geändert werden können, in deren Geschäftsbereich der Hochschulunterricht und die Gesundheitspflege fallen. Dadurch wird eine Staatsaufsicht über die Zusammensetzung, Aufgabe und Arbeitsweise der Commissie van Beroep gewährleistet. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, daß infolge des bereits erwähnten Königlichen Erlasses — Verstrekkingenbesluit — die Leistungen, die den Versicherten zu gewähren, und die Vergütungen, die den Ärzten zu zahlen sind, letztlich von einer Eintragung in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin abhängig gemacht werden.

Gemäß der Geschäftsordnung haben die genannten Minister auch zwei Mitglieder der Commissie sowie deren Präsidenten zu benennen, der vorzugsweise ein hoher Richter sein soll. Eine gewisse Unabhängigkeit der Commissie wird im übrigen auch durch deren sonstige Zusammensetzung garantiert, indem drei Mitglieder durch die niederländischen medizinischen Fakultäten und drei Mitglieder durch die KNMG selbst zu stellen sind.

Schließlich hat die Commissie gemäß der Geschäftsordnung als ständige Einrichtung über die bei ihr anhängig gemachten Streitsachen zu entscheiden, die in der Geschäftsordnung allgemein definiert sind.

Das dabei einzuhaltende Verfahren ergibt sich, wenn auch nur summarisch, gleichfalls aus der Geschäftsordnung, indem zum Beispiel vorgesehen ist, daß die an dem Rechtsstreit Beteiligten auf ihren Wunsch angehört werden müssen und sich der Kläger im Falle einer Klage gegen die HRC durch einen

Anwalt vertreten lassen kann.

Die Commissie entscheidet weiterhin über die angefochtenen Entscheidungen aufgrund der in der Geschäftsordnung enthaltenen Bestimmungen über die Registrierung von Ärzten für Allgemeinmedizin sowie aufgrund der in Erlassen niedergelegten Anforderungen und somit nicht ex aequo et bono.

Ins Gewicht fallen muß zudem, daß diese der Staatsaufsicht unterliegenden Normen, nach denen die Commissie die bei ihr anhängigen Klagen prüft, nicht nur Mitglieder der KNMG binden — das sind immerhin rund 93 % der Allgemeinmediziner —, sondern allgemein gelten. Dies ergibt sich aus der Bedeutung, die dem Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin durch den sogenannten Verstrekkingenbesluit beigelegt wurde.

Aufgrund dieser Merkmale ist demnach festzustellen, daß die Commissie van Beroep Huisartsgeneeskunde als ein auf die öffentliche Gewalt zurückgehender ständiger Spruchkörper anzusehen ist, der nach rechtlichen Gesichtspunkten in einem geordneten Verfahren über kontradiktorische Streitfälle entscheidet. In Übereinstimmung mit allen Verfahrensbeteiligten halte ich diese Kriterien für ausreichend, um die Commissie als ein Gericht im Sinne des Artikels 177 anzusehen, das berechtigt ist, sich mit einer Vorlage an den Gerichtshof zu wenden.

Dies gilt um so mehr, als der Spruchkörper, wenn nicht rechtlich, so zumindest tatsächlich an die Stelle der staatlichen Gerichte tritt und zumindest, wie wir gehört haben, faktisch die letzte Entscheidungsinstantz darstellt. Der Zweck des Artikels 177 des EWG-Vertrags, zu gewährleisten, daß das Gemeinschaftsrecht in allen Mitgliedstaaten die gleiche Wirkung entfaltet, wäre aber verfehlt, würde man eine solche Vorlageberechtigung verneinen.

II — Zur Hauptsache

Die Commissie van Beroep hat auf das hilfsweise Vorbringen des Klägers des Ausgangsverfahrens über die Frage zu entscheiden, ob Artikel 1 des Erlasses I-1977 gegen die Richtlinien 75/362 und 75/363 des Rates vom 16. Juni 1975 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Arztes (ABl. L 167 vom 30. 6. 1975, S. 14) verstößt. Aus dieser Vorschrift ergibt sich nämlich nach Meinung des vorlegenden Spruchkörpers, daß nur nichtniederländische Ärzte, die Bürger eines Mitgliedstaates sind und ein nicht-niederländisches Arztdiplom in irgendeinem Mitgliedstaat erworben haben, auf Antrag in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin eingetragen werden — ohne daß sie die einjährige niederländische Ausbildung zum Arzt für Allgemeinmedizin absolvieren müssen —, wenn sie der HRC den gesetzlich vorgesehenen Nachweis vorlegen, daß sie gemäß Artikel 2 des niederländischen Gesetzes über die Ausübung des Arztberufes die Genehmigung erhalten haben, in den Niederlanden den Arztberuf auszuüben. Dagegen soll es nach dieser Auffassung einem niederländischen Staatangehörigen, der in einem anderen Mitgliedstaat ein Arztdiplom erworben hat, das ihm dort die Befugnis einräumt, die Praxis eines Arztes für Allgemeinmedizin auszuüben, verwehrt sein, in den Niederlanden eine solche Praxis zu betreiben, es sei denn, er lasse sich in das genannte Register eintragen, was die Absolvierung einer einjährigen Ausbildung voraussetzte. Um entscheiden zu können, ob der fragliche Artikel in dieser Interpretation mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, stellt die vorlegende Instanz dem Gerichtshof die Frage nach der Auslegung der genannten Richtlinien, die mehrere Unterfragen aufwirft.

1. Hierbei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes die klare und uneingeschränkte Vorschrift des Artikels 2 der Richtlinie 75/362, die den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum beläßt, unmittelbare Wirkung entfaltet in der Form, daß sich die einzelnen vor nationalen Gerichten oder Behörden unmittelbar auf sie berufen können. Der Vorrang des Gemeinschaftsrechts bewirkt sodann, daß entgegenstehendes nationales Recht von den mitgliedstaatlichen Gerichten oder Behörden nicht angewandt werden darf.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin von Bedeutung, daß, wie der Gerichtshof unter anderem bereits in den Rechtssachen 36/74 (B. N. O. Walrave, I. J. N. Koch/Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wieiren Unie und Federación Española Ciclismo, Urteil vom 12. Dezember 1974, Slg. 1974, 1405) und 13/76 (Gaetano Dona/Mario Mantero, Urteil vom 14. Juni 1976, Slg. 1976, 1333) festgestellt hat, das Gemeinschaftsrecht, soweit es der Verwirklichung des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit dient, seine Wirkungen auch gegenüber solchen Beziehungen entfaltet, an denen der Staat nicht oder jedenfalls nicht unmittelbar beteiligt ist, wie dies zum Beispiel bei kollektiven Regelungen im Arbeits- und Dienstleistungsbereich der Fall ist.

2. Damit stellt sich die weitere Frage, ob ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats sich in seinem eigenen Staat auf die im EWG-Vertrag enthaltenen Vorschriften über den freien Personenverkehr und die in Ausführung dazu ergangene Richtlinie 75/362 berufen kann, um seine in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen beruflichen Befähigungen geltend zu machen. Diese Frage, die den persönlichen Geltungsbereich der Richtlinie betrifft, ist bereits aufgrund des Wortlauts von Artikel 2 zu bejahen. Dort heißt es nämlich, daß jeder Mitgliedstaat ... die in Artikel 3 aufgeführten Diplome ..., die die anderen Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach Artikel 1 der Richtlinie 75/362/EWG ausstellen, an[erkennt] ..., ohne daß die eigenen Staatsangehörigen von dieser Regelung ausdrücklich ausgenommen werden.

Im übrigen wird diese Auslegung, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, durch eine Erklärung betreffend die Definition der durch die Richtlinien Begünstigten im Protokoll über die Tagung des Rates, auf der die fraglichen Richtlinien erlassen wurden, in vollem Umfang bestätigt. Darin weist der Rat ausdrücklich 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.

Daß sich die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten, die die in der Richtlinie aufgestellten Anwendungsvoraussetzungen erfüllen, auf die Bestimmungen der Richtlinie berufen können müssen, und zwar auch gegenüber dem Staat, dessen Angehörige sie sind, ergibt sich aber auch aus den der genannten Richtlinie zugrunde liegenden Vertragsvorschriften zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs, die ihrerseits wieder Ausfluß des allgemeinen Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit sind, sowie aus den Allgemeinen Programmen vom 18. Dezember 1961 zur Aufhebung der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs und der Niederlassungsfreiheit (ABl. 1962, Nr. 2 vom 15. 1. 1962, S. 32 und 36). Diese Bestimmungen, die zu den Grundpfeilern des Gemeinsamen Marktes zu rechnen sind, sollen die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb dieses Marktes gewährleisten sowie allen Angehörigen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumen, ihre wirtschaftlichen Tätigkeiten in Form der Niederlassung oder der Erbringung von Dienstleistungen im Gebiet der Gemeinschaft ohne jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit auszuüben. Deshalb hat der Gerichtshof auch in der Rechtssache 115/78 (J. Knoors/Staatssekretär für Wirtschaft, Urteil vom 7. Februar 1979, Slg. 1979, 399) in einem insofern gleichgelagerten Fall, allerdings in bezug auf eine andere Liberalisierungsrichtlinie, entschieden, daß die Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten dann, wenn sie sich objektiv in einer der von der Richtlinie vorgesehenen Situationen befinden, die Möglichkeit haben müssen, in den Genuß der darin genannten Liberalisierungsmaßnahmen zu gelangen, ohne daß aufgrund ihres Aufenthaltsorts oder ihrer Staatsangehörigkeit ein Unterschied in der Behandlung gemacht werden dürfe. Der in diesem Urteil zum Ausdruck kommende Gedanke, der ebenfalls in der Rechtssache 136/78 (Strafsache gegen Vincent Auer, Urteil vom 7. Februar 1979, Slg. 1979, 437) anklingt, daß nämlich im Anwendungsbereich des Vertrages auch eine Besserstellung ausländischer Staatsangehöriger gegenüber den eigenen Staatsangehörigen nicht mit dem gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverbot im Einklang steht, muß auch im vorliegenden Fall zur Anwendung kommen. Der Kläger des Ausgangsverfahrens befand und befindet sich, wie wir gesehen

haben, objektiv in der gleichen Situation wie ein belgischer Staatsangehöriger, der dasselbe Diplom besitzt. Würde der Kläger allein wegen seiner niederländischen Staatsangehörigkeit anders behandelt als ein in der gleichen Lage befindlicher Belgier oder Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats, wäre dies eine unzulässige Diskriminierung des Klägers ausschließlich wegen seiner Staatsangehörigkeit, die mit den Zielen des gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten freien Personenverkehrs nicht vereinbar ist. Demnach ist übereinstimmend mit dem Kläger, der Beklagten sowie mit der niederländischen Regierung und der Kommission festzustellen, daß der persönliche Anwendungsbereich der Richtlinie 75/362 auch die Staatsangehörigen des Aufnahmestaats umfaßt, wenn sie sich objektiv in einer der von der Richtlinie vorgesehenen Situationen befinden.

3. Somit ist noch auf den sachlichen Geltungsbereich der Richtlinie einzugehen, indem zu prüfen ist, ob der huisarts unter den Regelungsbereich dieser Richtlinie fällt und, falls dies zu bejahen ist, welche Rechtsfolgen sich insofern aus der Richtlinie ergeben.

Die Beklagte des Ausgangsverfahrens vertritt hierzu im Ergebnis die Auffassung, der seit 1973 in den Niederlanden eingeführte huisarts unterfalle nicht den Richtlinien 75/362 und 75/363, da er zusätzlich zu dem in Artikel 3 Buchstabe h der Richtlinie 75/362 aufgeführten Universitätsabschluß eines Doktors der Medizin eine spezielle einjährige Ausbildung durchlaufen müsse und deshalb nicht als Arzt im Sinne des Kapitels II dieser Richtlinie anzusehen sei. Andererseits sei der huisarts auch nicht unter den in den Kapiteln III und IV aufgeführten Fachärzten der Richtlinie zu finden. Deshalb könne auf den huisarts lediglich Artikel 8 der Richtlinie 75/362 analog Anwendung finden, wonach jeder Aufnahmestaat den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten für den Erwerb von fachärztlichen Diplomen, Prüfungszeugnissen oder sonstigen fachärztlichen Befähigungsnachweisen, die nicht unter die genannten Kapitel fielen, die dafür in seinen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgesehenen Weiterbildungsbedingungen auferlegen könne.

Dieser Ansicht kann jedoch, wie Entstehungsgeschichte, Systematik sowie Sinn und Zweck der fraglichen Richtlinien zeigen, nicht gefolgt werden. So zeichnete sich bereits, wie wir gehört haben, Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre in einigen Mitgliedstaaten eine Tendenz ab, eine erweiterte Ausbildung auch für Allgemeinmediziner vorzusehen. Insbesondere in den Niederlanden wurde durch eine Änderung des Verstrekkingenbesluit und durch den Erlaß I-1974 der huisarts in seiner jetzigen Ausprägung geschaffen. Wie uns die niederländische Regierung mitgeteilt hat, hat sie dabei bereits 1973 im Laufe der Vorverhandlungen zu den beiden Richtlinien den Rat von dieser inländischen Rechtsentwicklung in Kenntnis gesetzt und dabei, um den Erlaß der Richtlinien nicht zu verzögern, versichert, daß eine solche zusätzliche Ausbildung nicht verlangt wird von Inhabern nicht-niederländischer, in Artikel 3 der Richtlinie 75/362 aufgeführter Diplome, wenn sich diese in den Niederlanden niederlassen wollen.

Unter diesem Blickwinkel muß schließlich auch, wie die niederländische Regierung und die Kommission zu Recht hervorhoben, die in das Verhandlungsprotokoll aufgenommene ausdrückliche Erklärung des Rates gesehen werden, in der dieser feststellte, daß in einer gewissen Anzahl von Mitgliedstaaten sich eine allgemeine Tendenz abzeichne, der Aufgabe und dementsprechend der Ausbildung der Allgemeinmediziner ein größeres Gewicht einzuräumen. Der Rat hat deshalb die Kommission auch ausdrücklich beauftragt, eine Studie über die mit dieser Entwicklung zusammenhängenden Probleme zu erarbeiten und ihm entsprechende Vorschläge vorzulegen. Aus dieser Erklärung kann aber keineswegs, wie die Beklagte meint, geschlossen werden, daß der Rat den huisarts von dem Geltungsbereich der nach der entsprechenden niederländischen Rechtsänderung in Kraft getretenen Richtlinien ausnehmen wolle.

Der Rat wollte vielmehr, wie ein Blick auf die Systematik der Richtlinien, die den Ärzten die tatsächliche Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollte, eindeutig ergibt, zwischen den in den Kapiteln III und IV der Richtlinie 75/362 aufgeführten Fachärzten

und den. unter Kapitel II dieser Richtlinie unterfallenden Nichtfachärzten unterscheiden. Diese Unterscheidung findet sich auch in der damit in Zusammenhang erlassenen Richtlinie 75/363 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Arztes, in der für die verschiedenen Fachärzte unter anderem eine Mindestdauer der Weiterbildung von drei bis fünf Jahren vorgeschrieben ist. Bei Vorliegen der anderen in den Richtlinien genannten Ausbildungsvoraussetzungen werden die in der Richtlinie 75/362 genannten Facharztdiplome von allen Mitgliedstaaten anerkannt mit der Folge, daß sich die Inhaber überall innerhalb der Gemeinschaft, ohne weitere Ausbildungsvoraussetzungen erfüllen zu müssen, niederlassen können.

Entsprechendes muß aber auch für die in Kapitel II der Richtlinie 75/362 genannten Ärzte gelten, wobei der Rat offensichtlich darunter die Allgemeinmediziner mit einem der in Artikel 3 der Richtlinie 75/362 aufgeführten Befähigungsnachweise ohne zusätzliche Facharztausbildung verstanden wissen will.

Zur Garantie dafür, daß diese Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen ärztlichen Befähigungsnachweise als gleichwertig anzusehen sind, wird in Artikel 1 der Koordinierungsrichtlinie 75/363 verlangt, daß der Betreffende die dort genannten Kenntnisse und Erfahrungen erworben hat, wobei insbesondere gemäß Absatz 1 Buchstabe d auch eine angemessene klinische Erfahrung unter entsprechender Leitung in Krankenhäusern gewährleistet sein muß.

Die Vorlage eines solchen, in einem Mitgliedstaat erworbenen und als gleichwertig anerkannten Diploms muß aber, ebenso wie die Fachärzte, auch die Allgemeinmediziner zur tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr berechtigen. Würde man, entsprechend dem Vorbringen der Beklagten des Ausgangsverfahrens, es für zulässig erachten, daß für die Niederlassung als huisarts von Inhabern nicht-niederländischer Diplome eine zusätzliche Ausbildung verlangt wird, hätte dies zur Folge, daß die Inhaber in anderen Mitgliedstaaten erworbener Diplome, die zum Teil erst nach einer längeren Ausbildung erteilt werden oder, wie im Falle Dänemark, eine praktische Ausbildung voraussetzen, in den Niederlanden ohne zusätzliche Ausbildung keine Praxis für Allgemeinmedizin einrichten könnten. Andererseits hätten die Inhaber des in Artikel 3h erwähnten niederländischen Universitätsabschlußzeugnisses eines Doktors der Medizin, die die einjährige zusätzliche Ausbildung zum huisarts nicht haben, die Möglichkeit, sich in allen anderen Mitgliedstaaten niederzulassen. Daß eine solche Ungleichbehandlung aber von der Richtlinie für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Arztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr nicht gewollt sein kann, braucht nicht besonders hervorgehoben zu werden.

Sinn und Zweck dieser auf Artikel 49, 57, 66 und 235 des EWG-Vertrags gestützten Richtlinie ist es vielmehr, wie bereits aus ihrer Bezeichnung, aber auch aus den Begründungserwägungen hervorgeht, durch die Anerkennung gleichwertiger ärztlicher Befähigungsnachweise den Zugang zur ärztlichen Tätigkeit tatsächlich zu eröffnen, um die vom EWG-Vertrag vorgesehene Freiheit des Personenverkehrs für Unselbständige und Selbständige zu verwirklichen. Eine Praxis für Allgemeinmedizin kann in den Niederlanden aufgrund der dortigen Besonderheiten aber nur betrieben werden, wenn der betreffende Arzt in das Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin eingetragen ist und damit seine Leistungen von dem Träger der sozialen Sicherheit sowie von den privaten Krankenversicherungen anerkannt werden. Eine bloße Gleichstellung der in Artikel 3 der Richtlinie 75/362 aufgeführten ärztlichen Befähigungsnachweise untereinander würde dagegen, wie die Kommission zu Recht hervorhebt, den mit den Vorschriften über den freien Personenverkehr angestrebten Zielen nicht gerecht, da damit lediglich eine akademische Anerkennung der Diplome ohne nennenswerten praktischen Nutzwert erreicht wäre.

Demzufolge kann Artikel 2 der Richtlinie 75/362, in dem davon die Rede ist, daß jeder Mitgliedstaat den in Artikel 3 dieser Richtlinie genannten Befähigungsnachweisen die gleiche Wirkung in Bezug auf die Aufnahme und Ausübung der selbständigen Tätigkeiten des Arztes wie den von ihm ausgestellten

Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen zuerkennt, entgegen der von der Beklagten des Ausgangsverfahrens vertretenen Meinung, nur in dem Sinne ausgelegt werden, daß sich die Inhaber der betreffenden Diplome in jedem Mitgliedstaat ohne zusätzliche Ausbildungsanforderungen als Arzt im Sinne dieser Richtlinie tatsächlich niederlassen können.

4. Für die Richtigkeit dieser Auslegung spricht schließlich auch, um ein letztes Argument zu nennen, Artikel 21 der Richtlinie, wonach Mitgliedstaaten, welche von ihren eigenen Staatsangehörigen für die Zulassung zur Tätigkeit als Kassenarzt die Ableistung einer Vorbereitungszeit verlangen, diese während eines Zeitraums von fünf Jahren von der Bekanntgabe der Richtlinie an auch von den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten verlangen können, wobei die Dauer der Vorbereitungszeit sechs Monate nicht überschreiten darf. Wenn sich aus dem Text dieser Vorschrift auch nicht unmittelbar ergibt, daß sie, wie die Kommission meint, auf die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Rechtslage zugeschnitten ist, so kann daraus doch entnommen werden, daß mit Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie die Ableistung einer Vorbereitungszeit überhaupt nicht mehr verlangt werden darf und während dieses Zeitraums lediglich eine Vorbereitungszeit von einem halben Jahr gefordert werden durfte.

5. Zu erwähnen bleibt darüber hinaus, daß diese Auslegung der Richtlinie auch der in den Niederlanden bestehenden Rechts- und Verwaltungspraxis entspricht, soweit es um die Eintragung von nicht-niederländischen Ärzten mit einem in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Diplom geht. So wurden bislang belgische Staatsangehörige mit einem belgischen Diplom eines Doktors der Medizin, Chirurgie und Geburtshilfe, das dazu berechtigt, in Belgien eine Praxis für Allgemeinmedizin auszuüben, auf ihren Antrag hin ohne weiteres in das fragliche Register eingetragen, nachdem sie gemäß Artikel 2 des niederländischen Gesetzes über die Ausübung des Arztberufes die Genehmigung erhalten hatten, in den Niederlanden den Arztberuf auszuüben.

Bemerkenswert ist weiterhin, daß der Erlaß 4-1980 des CHG, in dem vorgesehen war, daß alle Inhaber ausländischer Arztdiplome, um in das fragliche Register eingetragen zu werden, sich den gleichen Bedingungen, wie sie für die Inhaber eines niederländischen Arztdiplomes vorgesehen sind, unterwerfen müßten, wegen fehlender Übereinstimmung mit den Richtlinien 75/362 und 75/363 nicht die Billigung der zuständigen niederländischen Ministerien gefunden hat und damit nicht in Kraft getreten ist.

Kann aber eine zusätzliche Ausbildung von einem nicht-niederländischen Staatsangehörigen, der im Besitz eines in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen, in Artikel 3 der Richtlinie 75/362 aufgeführten Diploms ist, nicht verlangt werden, muß dasselbe, wie wir gesehen haben, unter Berücksichtigung der in den Urteilen Knoors (Rechtssache 115/78) und Auer (Rechtssache 136/78) zum Ausdruck kommenden Überlegungen, auch für einen niederländischen Staatsangehörigen gelten, der im Besitz eines in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Diploms im Sinne des genannten Artikels 3 ist.

6. Aus der Sach- und Rechtslage des vorliegenden Falles ergibt sich, daß die in dem Urteil Knoors (Rechtssache 115/78) angesprochene Gefahr, daß sich einige der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats unter Mißbrauch der durch den Vertrag geschaffenen Erleichterungen der Anwendung ihrer nationalen Berufsausübungsvorschriften entziehen könnten, nicht besteht. Eine derartige Mißbrauchsgefahr ist einmal durch die Richtlinie 75/363, die die Berufsausbildung der Ärzte koordiniert, indem sie unter anderem eine Mindeststudiendauer festsetzt, ausgeschlossen. Hinzu kommt für den vorliegenden Fall, daß die Ausbildungszeit in den Niederlanden bis zum Universitätsabschluß eines Doktors der Medizin lediglich der in der Richtlinie 75/363 vorgesehenen Mindestausbildungszeit von sechs Jahren entspricht, während in Belgien das entsprechende Diplom erst nach einem siebenjährigen Studium erlangt werden kann. Studenten, die infolge des in den Niederlanden bestehenden numerus clausus an belgische Universitäten ausweichen, nehmen folglich sogar eine längere Ausbildungszeit in Kauf.

III — Abschließend schlage ich daher vor, auf die vorgelegte Frage wie folgt zu antworten :

Aus Artikel 2 der Richtlinie 75/362 des Rates vom 16. Juni 1975 folgt, daß ein niederländischer Staatsangehöriger, der in Belgien das in Artikel 3 dieser Richtlinie aufgeführte wettelijk diploma von doctor in de genees-, heel- en verloskunde (Staatliches Diplom eines Doktors der Medizin, Chirurgie und Geburtshilfe) erworben hat, nach seiner Zulassung als Arzt in den Niederlanden das Recht hat, in das von der Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst (Königlich Niederländische Gesellschaft zur Förderung der Medizin) geführte Register der anerkannten Ärzte für Allgemeinmedizin eingetragen zu werden, ohne zuvor in den Niederlanden die Ausbildung zum huisarts absolviert zu haben.

Zitiervorschlag: Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts vom 25.06.1981 – C-246/80, ECLI:EU:C:1981:150

Quelle: curia.europa.eu, abgerufen 27.07.2026

Nicht-amtliche Fassung — maßgeblich ist die Fassung in der Originalsprache (CURIA: <https://curia.europa.eu>)

Provided by nu:legal (<https://recht.nulegal.eu>), the leading open legal database: AI-first, expanding daily, German and European law and case law in full text, free, with an open API for AI agents. Text and data mining expressly permitted.

Herausgeber: Nulegal GmbH, Potsdam.

Dieses Dokument: <https://recht.nulegal.eu/rechtsprechung/eugh/1981-06-25/c-246-80>