SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 24. April 1986 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Sachverhalt

Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind alle Chirurgen. Sie waren vertraglich beim Servizio sanitario nazionale der einzelnen Unità sanitarie locali Rom, Rieti, Latina und Viterbo beschäftigt. Diese letztgenannten Behörden kündigten die Arbeitsverträge mit den Klägern. Dagegen stellten diese bei der Pretura Rom einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung mit der Begründung, diese Kündigung verstoße gegen das italienische Gesetz und den Tarifvertrag zur Regelung des Notarztdienstes.

Nach Ansicht der Kläger beruhte diese Kündigung auf dem Überangebot an jungen Ärzten auf dem italienischen Markt aufgrund des Fehlens eines Numerus clausus für die Zulassung der Studenten zum Medizinstudium. Die Kläger haben vor dem nationalen Gericht die Frage aufgeworfen, ob das Fehlen eines solchen Numerus clausus nicht gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße. Die Pretura Rom hat die Kündigung außer Vollzug gesetzt und festgestellt, daß zur endgültigen Entscheidung des Rechtsstreits „die Klärung der Tragweite und der Auswirkung der Artikel 3 und 57 des Vertrags von Rom zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erforderlich ist, um festzustellen, ob diese gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen Italien zur Einführung des Numerus-clausus-Systems für die Zulassung zum Medizinstudium verpflichten".

2. Die Vorabentscheidungsfragen

Infolgedessen hat das Gericht dem Gerichtshof folgende Fragen vorgelegt:

„Verpflichten die Artikel 3 Buchstabe c und 57 Absatz 3 EWG-Vertrag alle Mitgliedstaaten, für Medizinstudenten Zugangsvoraussetzungen aufzustellen, die

— ein Ausbildungsniveau gewährleisten, das den durch die Gemeinschaftsrichtlinien festgesetzten und den vom Beratenden Ausschuß für die Berufsausbildung aufgestellten Qualitätsanforderungen entspricht;

— die ordnungsgemäße Berufsausbildung im Rahmen der berufsständischen Regeln gewährleisten, wozu es erforderlich ist, daß die Zahl der verfügbaren Ärzte dem Bedarf entspricht?

Entspricht es insbesondere nach Auffassung des Gerichtshofes den Bestimmungen und Zielen des EWG-Vertrags und der Gemeinschaftsrichtlinien über die Dienstleistungsfreiheit für Ärzte und ist mit diesen vereinbar, wenn die Zahl der Studenten, die zu den Medizinischen Fakultäten mit Rücksicht auf ihre Lehrkapazität zugelassen werden können, nicht im voraus festgesetzt oder vorgegeben wird?

Ist folglich die allgemeine Einführung des bereits in acht von zehn Mitgliedstaaten bestehenden Numerus clausus in allen Mitgliedstaaten nicht unerläßlich und somit für die Mitgliedstaaten zur Durchführung des EWG-Vertrags und der Richtlinien über die Freizügigkeit nicht geboten?"

* Aus dem Französischen übersetzt.

Einleitend ist darauf hinzuweisen, daß die italienische Regierung und die Kommission der Auffassung sind, daß dieses Vorabentscheidungsersuchen unzulässig ist. Nach ihrer Meinung gibt es keinen rechtlichen Zusammenhang zwischen der streitigen Kündigung der Verträge mit den Ärzten und dem Bestehen oder Fehlen eines Numerus clausus. Insbesondere weisen beide in ihren Stellungnahmen darauf hin, daß das vorlegende Gericht nicht dargetan habe, daß die vorgelegte Frage zur Lösung des Ausgangsrechtsstreits im Sinne von Artikel 177 erforderlich sei.

Diese letzte Feststellung trifft zu, und das ist außerordentlich bedauerlich, denn der Gerichtshof kann seine Aufgabe schwerlich erfüllen, wenn er nicht angemessen über die Gründe unterrichtet wird, die das nationale Gericht zur Stellung seiner Fragen veranlaßt haben.

Wie ebenfalls zuzugeben ist, ist es zweifelhaft, ob die Beantwortung dieser Fragen „erforderlich" ist, um dem nationalen Gericht den Erlaß seines Urteils zu ermöglichen.

Wie die Kommission ausgeführt hat, ist nicht erkennbar, inwiefern „die Entscheidung, daß eine Pflicht zur Einführung des Numerus clausus besteht, die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses rechtswidrig machte, die sonst rechtmäßig wäre, oder umgekehrt" (Seite 6 der Erklärungen der Kommission).

Der Gerichtshof könnte daher in Betracht ziehen, sich für die Entscheidung über die vorgelegten Fragen für unzuständig zu erklären.

Aus folgenden Gründen zögere ich jedoch, dem Gerichtshof diesen Vorschlag zu machen:

1. Im vorliegenden Fall befindet sich der Gerichtshof nicht in einer der Situationen, in denen er sich früher zur Entscheidung nach Artikel 177 EWG-Vertrag für unzuständig erklärt hatte.

Anders als beim Urteil vom 22. November 1978 in der Rechtssache 93/78 (Mattheus/Doego, Slg. 1978, 2203) oder beim Beschluß vom 12. März 1980 in der Rechtssache 68/80 (Diensthabender Richter des Tribunal d'instance Hayange, Slg. 1980, 771) betreffen die vorgelegten Fragen ohne jeden Zweifel die Auslegung von Vorschriften des EWG-Vertrags, die im übrigen ausdrücklich genannt sind.

Es liegt auch kein „konstruiertes Verfahren" im Sinne Ihrer Urteile in den Rechtssachen 104/79 und 244/80 (Foglia/Novello, Slg. 1980, 745 bzw. 1981, 3045) vor. Zwischen den Parteien besteht tatsächlich ein Rechtsstreit.

2. Im Rahmen dieses Rechtsstreits ist eine Frage nach der Auslegung des EWG-Vertrags „gestellt" worden (im Sinne von Artikel 177 Absatz 2).

Meines Erachtens kann man von dem nationalen Gericht nicht verlangen, daß es schon vor der Auslegung durch den Gerichtshof weiß, ob diese Frage zu Recht oder zu Unrecht gestellt worden ist.

Es kann subjektiv der Auffassung sein, daß eine Klärung dieser Frage zum Erlaß seines Urteils erforderlich sei, auch wenn es dann nach der Antwort des Gerichtshofes erkennt, daß dies nicht der Fall war.

Der Gerichtshof hat unlängst noch in seinem Urteil vom 20. März 1986 in der Rechtssache 35/85 (Strafverfahren gegen Tissier, Slg. 1986, 1207) festgestellt, daß „es Sache des nationalen Gerichts [ist], zu entscheiden, ob die Gemeinschaftsvorschrift, *wie sie vom Gerichtshof* gemäß Artikel 177 *ausgelegt worden ist*, in dem von ihm zu beurteilenden Fall Anwendung findet" (Randnr. 9 der Entscheidungsgründe).

3. Der Gerichtshof wird seinerseits kaum völlig sicher sein können, daß die Beantwortung der vorgelegten Fragen zur Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nicht wirklich erforderlich ist.

So könnte es im vorliegenden Fall sein, daß sich für das nationale Gericht die Kündigung der Verträge mit den Ärzten nach nationalem Recht unter einem anderen rechtlichen Blickwinkel darstellt, je nachdem, ob es „den Bestimmungen und Zielen des EWG-Vertrags" entspricht und „mit diesen vereinbar [ist], wenn die Zahl der Studenten, die zu den medizinischen Fakultäten" zugelassen werden können, nicht im voraus festgesetzt oder vorgegeben wird (vgl. vierter Absatz der Fragen).

Ich wiederhole noch einmal, daß es außerordentlich bedauerlich ist, daß das nationale Gericht nicht die Gründe dargelegt hat, weshalb es eine Antwort auf seine Fragen zur Lösung des Rechtsstreits für erforderlich hält.

Es ist jedoch festzustellen, daß es in Artikel 177 heißt: „*Hält* ... [das] Gericht eine Entscheidung ... zum Erlaß seines Urteils für erforderlich, so kann es ... dem Gerichtshof ... vorlegen". Es heißt nicht „*legt* das Gericht *dar*".

4. Während der letzten Jahre haben Klageparteien oder Regierungen, die Erklärungen abgegeben haben, dem Gerichtshof viermal vorgeschlagen, auf nach Artikel 177 vorgelegte Fragen nicht zu antworten, da eine Vorabentscheidung nicht erforderlich im Sinne von Artikel 177 EWG-Vertrag sei.

Der Gerichtshof hat in allen diesen Fällen diesen Einwand zurückgewiesen.

In den Urteilen vom 14. Februar 1984 in der Rechtssache 278/82 (Rewe/Hauptzollämter Flensburg, Itzehoe und Lübeck-West, Slg. 1984, 721) und vom 28. Juni 1984 in der Rechtssache 180/83 (Moser/Land Baden-Württemberg, Slg. 1984, 2539) hat der Gerichtshof unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung, unter anderem bestätigt in seinem Urteil vom 14. Februar 1980 in der Rechtssache 53/79 (ONPTS/Damiani, Slg. 1980, 273) wiederholt, daß er nicht zuständig ist, über die Zweckmäßigkeit eines Vorabentscheidungsersuchens zu befinden, sondern daß es Aufgabe des innerstaatlichen Gerichts ist, das allein über eine unmittelbare Kenntnis des Sachverhalts und des Parteivorbringens verfügt und dem die Verantwortung für die zu erlassende Entscheidung obliegt, in voller Sachkenntnis die Erheblichkeit der in dem vor ihm anhängigen Rechtsstreit aufgeworfenen Rechtsfragen und die Notwendigkeit einer Vorabentscheidung für den Erlaß seines Urteils zu beurteilen.

In der zweiten oben genannten Rechtssache (Moser) hatte die deutsche Regierung ausdrücklich auf das Urteil vom 16. Dezember 1981 (Foglia/Novello) verwiesen. Der Gerichtshof hat dazu festgestellt, daß „im vorliegenden Fall ... nichts ersichtlich [ist], woraus geschlossen werden kann, daß es sich um einen der Ausnahmefälle handelt, auf die sich diese Rechtsprechung bezieht".

Wie ich bereits dargelegt habe, scheint mir dies auch für den vorliegenden Fall zu gelten.

In der Rechtssache 251/83 (Haug-Adrion/Frankfurter Versicherungs-AG, Urteil vom 13. Dezember 1984, Slg. 1984, 4277) hatte die Beklagte des Ausgangsverfahrens geltend gemacht, daß das nationale Gericht weder eine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts genannt habe, die es für auslegungsbedürftig halte, noch dargelegt habe, *inwiefern eine solche Bestimmung entscheidungserheblich sein könnte*, so daß es sich daher in Wahrheit um ein an den Gerichtshof gerichtetes Ersuchen um Rechtsauskunft handele.

In diesem Fall mußte der Gerichtshof daher zu dem Einwand Stellung nehmen, daß eine hinreichende Begründung für die Erforder-

lichkeit der Frage im Sinne von Artikel 177 fehle.

Der Gerichtshof hat darauf wie folgt geantwortet:

„Wie der Gerichtshof bereits mehrfach entschieden hat, ist es *zwar* unerläßlich, daß die nationalen Gericht darlegen, aus welchen Gründen sie eine Beantwortung ihrer Fragen für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits für erforderlich halten und innerhalb welchen rechtlichen Rahmens die erbetene Auslegung erfolgen soll; *es steht dem Gerichtshof jedoch frei,* im Falle ungenau formulierter Fragen *aus dem gesamten* vom nationalen Gericht *vorgelegten Material* und *aus den Akten des Ausgangsrechtsstreits* diejenigen Elemente des Gemeinschaftsrechts herauszuarbeiten, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen".

Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, *daß der Gegenstand der Vorlagefrage hinreichend erkennbar war,* so daß den Einwänden nicht stattgegeben werden konnte.

In der vorliegenden Rechtssache könnte der Gerichtshof dieselben Erwägungen erst recht zugrunde legen, denn die Pretura Rom hat die Vorschriften, um deren Auslegung sie bittet, klar bezeichnet.

Schließlich hatte das nationale Gericht in dem bereits genannten Urteil vom 20. März 1986 (Strafverfahren gegen Tissier) die Frage gestellt, ob es „für den Begriff und die Definition des Arzneimittels eine gemeinschaftsrechtliche Regelung" gebe und ob das vom Beschuldigten des Ausgangsverfahrens hergestellte spezifische Erzeugnis unter diese Definition fallen könnte.

Die französische Regierung hatte vorgeschlagen, daß der Gerichtshof sich für unzuständig erkläre, da es bei den Fragen nicht um die Auslegung des Gemeinschaftsrechts gehe, sondern um ein reines Dokumentationsproblem.

Der Gerichtshof hat dazu festgestellt, daß er „im Falle ungenau formulierter oder *den Rahmen seiner Befugnisse nach Artikel 177 überschreitender Fragen* aus dem gesamten von dem einzelstaatlichen Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Gemeinschaftsrechts herauszuarbeiten hat, die ... einer Auslegung ... bedürfen".

In der letzten Zeit hat der Gerichtshof also weder das Argument des fehlenden Zusammenhangs zwischen der Vorlagefrage und dem Ausgangsrechtsstreit noch das der unzureichenden Begründung für die Erforderlichkeit der Antwort, ja nicht einmal das der Überschreitung der Befugnisse des Gerichtshofes nach Artikel 177 gelten lassen.

Somit sollte der Gerichtshof meines Erachtens in der vorliegenden Rechtssache ebenfalls bereit sein, die vorgelegten Fragen zu beantworten.

Dies um so mehr, als es, falls die Antwort auf diese Fragen der von mir anschließend vorgeschlagenen entspricht, unter anderem deswegen zweckdienlich wäre, sie mitzuteilen, weil bei dem vorlegenden Gericht und anderen italienischen Gerichten etwa zwanzig andere gleichartige Rechtssachen anhängig sind.

3. Zur Auslegung der Artikel 3 und 57 Absatz 3 EWG-Vertrag

Wie sich aus den Akten ergibt, machen das nationale Gericht und die Kläger des Ausgangsverfahrens nicht geltend, daß die Dienstleistungsfreiheit für Ärzte die Einführung des Numerus clausus in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft voraussetze.

Sie verkennen nicht, daß der Gerichtshof in den Rechtssachen 2/74 (Reyners, Slg. 1974, 631) und 33/74 (von Binsbergen, Slg. 1974, 1299) festgestellt hat, daß die Artikel 52 und 59 EWG-Vertrag unmittelbare Geltung er-

langt haben und die Dienstleistungsfreiheit für Ärzte die Koordinierung der Bedingungen für die Ausübung dieses Berufs in den einzelnen Mitgliedstaaten gemäß Artikel 57 Absatz 3 somit nicht mehr voraussetzt.

Das nationale Gericht und die Kläger haben ebenfalls zu erkennen gegeben, daß sie die beiden Richtlinien des Rates vom 16. Juni 1975 durchaus kennen.

Die erste dieser Richtlinien (75/362/EWG)[1] betrifft die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Arztes und enthält Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr.

Die zweite Richtlinie (75/363/EWG)[2] betrifft die Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten des Arztes.

Die erste Richtlinie enthält keine Vorschrift über die Universitätsausbildung des Arztes. In der zweiten Richtlinie wird die Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge in den einzelnen Mitgliedstaaten für Allgemeinärzte festgestellt und die Koordinierung in diesem Bereich daher auf die Forderung der Erfüllung von Mindestbedingungen beschränkt, so daß die Mitgliedstaaten im übrigen bei der Gestaltung der Ausbildung freie Hand behalten (erste Begründungserwägung der Richtlinie 75/363).

Im Hinblick auf die Fachärzte war der Rat der Meinung, daß eine gewisse Koordinierung der Ausbildungsbedingungen notwendig sei, doch daß auch dort gewisse Mindestbedingungen *für den Zugang zur Weiterbildung*, deren Mindestdauer, die Art ihrer Durchführung und den Ort, an dem sie erfolgt, sowie für die Kontrolle der Weiterbildung ausreichend seien (zweite Begründungserwägung der Richtlinie 75/363).

Schließlich hat der Rat festgestellt, daß die Koordinierung der Bedingungen für die Berufsausübung gemäß der zweiten Richtlinie (sowohl hinsichtlich der Allgemein- als auch der Fachärzte) eine weitere Koordinierung nicht ausschließe.

Das nationale Gericht und die Kläger des Ausgangsverfahrens scheinen jedoch der Ansicht zu sein, daß die Festlegung eines Numerus clausus eine unerläßliche Maßnahme sei, um „ein Ausbildungsniveau ..., das den durch die Gemeinschaftsrichtlinien festgesetzten ... Qualitätsanforderungen entspricht", sowie „die ordnungsgemäße Berufsausbildung im Rahmen der berufsständischen Regeln" zu gewährleisten. Dies sei um so notwendiger, als die Dienstleistungsfreiheit für Ärzte nunmehr gesichert sei.

Die Mitgliedstaaten seien daher nach Artikel 3 Buchstabe c und Artikel 57 Absatz 3 EWG-Vertrag sowie nach den „Zielen des EWG-Vertrags und der Gemeinschaftsrichtlinien über die Dienstleistungsfreiheit für Ärzte" zur Einführung des Numerus clausus verpflichtet.

Stellen wir zunächst fest, daß Artikel 3 Buchstabe c EWG-Vertrag zu den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaft gehört, die in Verbindung mit den jeweiligen sie konkretisierenden Kapiteln des EWG-Vertrags Anwendung finden, wie Sie unter anderem in Ihren Urteilen in den Rechtssachen 136/78[3] (Auer) und 231/83[4] (Cullet) erklärt haben.

1 — ABl. 1975, L 167, S. 1.

2 — ABl. 1975, L 167, S. 14.

3 — Strafsache gegen Vinzent Auer, Urteil vom 7. Februar 1979, Slg. 1979, 437.

4 — Henri Cullet u. a./Centre Leclerc, Urteil vom 29. Januar 1985, Slg. 1985, 305.

Diese Vorschrift ist daher nicht isoliert zu behandeln.

Bezüglich Artikel 57 Absatz 3 und Artikel 57 im allgemeinen ist darauf zu verweisen, daß der Rat nach dem EWG-Vertrag nicht verpflichtet ist, einheitliche Ausbildungsbedingungen für alle Ärzte in der Gemeinschaft einzuführen.

Die Befugnisse der Gemeinschaft in diesem Bereich ergeben sich einzig aus ihrer Aufgabe, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit zu verwirklichen.

Da der Grundsatz der Inländerbehandlung nach dem Ende der Übergangszeit unmittelbar aufgrund des EWG-Vertrags gilt, lassen sich aus Artikel 57 Absatz 3 keine besonderen rechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten mehr herleiten.

Der Rat behält gleichwohl die Befugnis, auch weiterhin Maßnahmen zu erlassen, durch die die tatsächliche Ausübung des Niederlassungsrechts und der Dienstleistungsfreiheit der Ärzte erleichtert werden soll und die zu diesem Zweck auf die Koordinierung der nationalen Rechtsvorschriften über die ärztlichen Tätigkeiten abzielen.

Wie wir gesehen haben, beschränken sich die Koordinierungsmaßnahmen, deren Erlaß der Rat insoweit für notwendig gehalten hat, jedenfalls derzeit auf die Festlegung von Mindestkriterien, die hinsichtlich des Zugangs zur Ausbildung keine Maßnahme von der Art des Numerus clausus vorsehen.

Die Mitgliedstaaten behalten also „im übrigen bei der Gestaltung der Ausbildung freie Hand", wie der Rat selbst in der ersten Begründungserwägung der Richtlinie 75/363 festgestellt hat.

Die Verpflichtung zur Einführung des Numerus clausus läßt sich somit weder aus dem Wortlaut noch den Zielen oder dem Sinn der Richtlinien, noch aus der angeblichen Notwendigkeit herleiten, ein Ausbildungsniveau zu gewährleisten, das den durch diese Richtlinien festgesetzten Qualitätsanforderungen entspricht; ebensowenig ergibt sich die Verpflichtung aus dem Wortlaut oder den Zielen des EWG-Vertrags selber.

Außerdem begründet der Umstand, daß es in der Gemeinschaft mehr Ärzte gibt, als dies der Fall wäre, wenn der Numerus clausus in allen Mitgliedstaaten gelten würde, keine rechtliche Beschränkung der Freizügigkeit. Vielmehr könnte die Freizügigkeit gerade zu einer Verminderung des Überangebots in einigen Ländern führen.

Es läßt sich jedoch nicht bestreiten, daß das Problem des Gleichgewichts zwischen der Anzahl Medizinstudenten und der zur Sicherstellung ihrer Ausbildung erforderlichen Mittel besteht.

In der zweiten Begründungserwägung des Beschlusses des Rates vom 16. Juni 1975 zur Einsetzung eines beratenden Ausschusses für die ärztliche Ausbildung (ABl. L 167, S. 17) wird festgestellt, daß es im Rahmen der gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Arztes und der Koordinierung der Bedingungen des Zugangs zum Artzberuf wichtig ist, daß ein vergleichbar anspruchsvolles Niveau der Ausbildung gewährleistet wird.

Aufgabe dieses Ausschusses ist es, zu diesem Ziel beizutragen, wenn es sich als notwendig erweist, indem er der Kommission und den Mitgliedstaaten Stellungnahmen und Empfehlungen übermittelt, die gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung der die ärztliche Ausbildung betreffenden Bestimmungen der Richtlinien 75/362 und 75/363 enthalten.

In seinem Bericht und seinen Empfehlungen, die er am 10. März 1981 mit einfacher

Mehrheit verabschiedet hat, schlägt er vor, daß die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung und Aufrechterhaltung eines anspruchsvollen Niveaus der ärztlichen Ausbildung sich entscheiden, ob sie die Hochschulstrukturen ausbauen oder die Zahl der Studenten abbauen.

Angesichts des rein beratenden Charakters dieses Ausschusses bleibt es jedoch völlig dem Belieben der Mitgliedstaaten überlassen, sich für die eine oder die andere dieser beiden Möglichkeiten zu entscheiden oder diese Empfehlungen unberücksichtigt zu lassen.

Ergebnis

Infolgedessen schlage ich vor, auf die Frage der Pretura Rom wie folgt zu antworten:

„Weder Artikel 57 EWG-Vertrag noch die aufgrund dieser Vorschrift erlassenen Richtlinien verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, für das Medizinstudium den Numerus clausus einzuführen."