URTEIL DES GERICHTSHOFES
23. Mai 1985 *

In der Rechtssache 29/84

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch die Mitglieder ihres Juristischen Dienstes I. Pernice und C. Bail als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Herr G. Kremlis, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Rechtsanwalt J. Sedemund von der Anwaltssozietät Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, Köln, als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Botschaft der Bundesrepublik Deutschland, 20-22, avenue Émile-Reuter, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie noch nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 77/452 des Rates vom 27. Juni 1977 über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr sowie der Richtlinie 77/453 des Rates vom 27. Juni 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind (ABl. L 176, S. 1 und 8), nachzukommen,

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco und O. Due, der Richter P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot und R. Joliet,

Generalanwalt: Sir Gordon Slynn
Kanzler: P. Heim

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. März 1985,

folgendes

URTEIL

(Tatbestand nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 30. Januar 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Bundesrepublik Deutschland gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die Richtlinie 77/452 des Rates vom 27. Juni 1977 über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr (ABl. L 176, S. 1) sowie die Richtlinie 77/453 des Rates vom 27. Juni 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind (ABl. L 176, S. 8), in innerstaatliches Recht umzusetzen.

2 Die Richtlinie 77/452 betrifft die Aufnahme und die Ausübung der genannten Tätigkeiten durch Angehörige anderer Mitgliedstaaten, während die Richtlinie 77/453 die Ausbildung und die Prüfungen regelt, die für den Erwerb der Diplome erforderlich sind, deren Anerkennung die erste Richtlinie vorschreibt.

3 Nach Artikel 2 der Richtlinie 77/452 erkennt jeder Mitgliedstaat die Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise, die die anderen Mitgliedstaaten den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ausstellen, an und verleiht ihnen in seinem Hoheitsgebiet die gleiche Wirkung wie den von ihm ausgestellten Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen.

Artikel 3 enthält eine Aufzählung der Diplome und sonstigen Befähigungsnachweise, die die anderen Mitgliedstaaten anerkennen müssen und deren Erteilung der zuständige Mitgliedstaat von der in der Richtlinie 77/453 vorgesehenen Ausbildung und den dort genannten Prüfungen abhängig machen muß.

4 Artikel 4 verleiht Gemeinschaftsbürgern, deren Diplome vor Beginn der Anwendung der Richtlinie 77/453 ausgestellt worden sind und nicht allen Anforderungen der Richtlinie genügen, gleichartige Rechte, sofern sie die fraglichen Tätigkeiten während einer bestimmten Mindestdauer ausgeübt haben.

5 Artikel 5 gewährt das Recht zur Führung der im Heimatstaat erworbenen Ausbildungsbezeichnung. Die Artikel 6 bis 9 betreffen den Zuverlässigkeitsnachweis und das Zeugnis über den körperlichen und geistigen Gesundheitszustand des Betroffenen, und Artikel 10 bestimmt Fristen für das Zulassungsverfahren im Aufnahmestaat.

6 Die Artikel 11 und 12 enthalten Bestimmungen über die Befreiung vom Erfordernis der Genehmigung oder der Eintragung oder Mitgliedschaft bei einem Berufsverband; diese Befreiung gilt nur für die Erbringer von Dienstleistungen.

7 Nach Artikel 15 haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Begünstigten die Möglichkeit zu geben, Informationen unter anderem über die Gesundheits- und Sozialvorschriften des Aufnahmestaats zu erhalten. Artikel 17 bestimmt, daß die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission über die Behörden und Stellen unterrichtet werden, die der betreffende Mitgliedstaat unter anderem für die Erteilung oder Entgegennahme der Diplome oder Prüfungszeugnisse und für die Erteilung der in der Richtlinie genannten Informationen bezeichnet hat.

8 Nach Artikel 18 der Richtlinie 77/452 und Artikel 3 der Richtlinie 77/453 gelten beide Richtlinien auch für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die die in Rede stehenden Tätigkeiten als Angestellte ausüben.

9 Nach Artikel 19 der Richtlinie 77/452 und Artikel 4 der Richtlinie 77/453 treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um den Richtlinien binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen, und setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis. Da die Richtlinien am 29. Juni 1977 bekanntgegeben wurden, sind die festgesetzten Fristen am 29. Juni 1979 abgelaufen.

10 Nachdem die Kommission von der Bundesrepublik Deutschland nicht über andere Maßnahmen als die in Artikel 15 und 17 der Richtlinie 77/452 genannten unterrichtet worden war, forderte sie die Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 2. Juli 1980 gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag auf, sich zu äußern.

11 Die Bundesregierung teilte der Kommission mit Schreiben vom 30. Juli 1980 mit, daß den Richtlinien entsprechende gesetzliche Vorschriften in Vorbereitung seien, deren wesentliche Bestimmungen jedoch in der Praxis bereits angewandt würden, obwohl der formelle Umsetzungsakt noch nicht erlassen worden sei.

12 Am 25. November 1981 übersandte die Kommission der Bundesrepublik Deutschland eine mit Gründen versehene Stellungnahme.

13 Am 13. April 1982 teilte die Bundesregierung der Kommission mit, die Bestimmungen zur förmlichen Umsetzung der Richtlinie seien in dem Entwurf eines neuen Krankenpflegegesetzes enthalten, das eine umfassende Neuregelung dieses Bereichs bezwecke. Die Verabschiedung dieses Entwurf habe sich verzögert, die Richtlinien würden jedoch in der Bundesrepublik Deutschland de facto bereits vollständig angewandt.

14 Die Bundesregierung informierte die Kommission im September und November 1983 über weitere Verzögerungen des Gesetzgebungsverfahrens. Im Anschluß daran hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Zum allgemeinen Problem der Durchführung von Richtlinien

15 Die Bundesregierung räumt ein, daß erst die allgemeine gesetzliche Neuregelung der Krankenpflege, die vor dem Abschluß stehe, eine Umsetzung der beiden Richtlinien in das deutsche Recht enthalten werde, vertritt jedoch den Standpunkt, die Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens stelle keinen Verstoß gegen ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen dar. Zwar stimme das geltende deutsche Recht mit den Vorschriften der Richtlinien formal nicht überein, es stehe aber deren Anwendung durch die deutschen Behörden auch nicht entgegen; diese Anwendung werde in der Verwaltungspraxis vollauf sichergestellt.

16 Artikel 189 Absatz 3 verlange nicht mehr, als daß die in den Richtlinien vorgesehenen Vergünstigungen im nationalen Recht gewährt würden und daß auf diese Vergünstigungen ein gerichtlich durchsetzbarer Anspruch des Bürgers bestehe. Auf welche Weise dieser Rechtsanspruch nach nationalem Recht begründet werde, liege im Gestaltungsermessen des jeweiligen Mitgliedstaats. Das Gemeinschaftsrecht erfordere insoweit keineswegs eine gesetzgeberische Tätigkeit.

17 Die Bundesregierung wendet sich nicht gegen die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach bloße Verwaltungspraktiken, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt sind, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtung angesehen werden können, die Artikel 189 den Mitgliedstaaten auferlegt. Sie meint jedoch, diese Rechtsprechung sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar, denn die hier in Rede stehende Verwaltungspraxis könne weder von der Verwaltung beliebig geändert werden noch sei sie nur unzureichend bekannt.

18 Die richtlinienkonforme Praxis, die die deutschen Verwaltungsbehörden seit Inkrafttreten der genannten Gemeinschaftsrechtsakte ständig befolgt hätten, sei Ausdruck einer Auslegung der geltenden Rechtsvorschriften, die aufgrund übergesetzlicher nationaler Rechtsgrundsätze zwingend geboten sei. Die Bundesregierung verweist insoweit auf den im Grundgesetz verankerten allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz, der jede nicht aus sachlichen Gründen gerechtfertigte Ungleichbehandlung verbiete, den Grundsatz der Inländergleichbehandlung der Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten, der zwar ein Grundsatz des Gemeinschaftsrechts sei, aber im deutschen Recht unmittelbar gelte, und schließlich den im deutschen Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz, wonach eine solche ständige Praxis zu einer Selbstbindung der Verwaltung führe, die diese daran hindere, von ihr abzuweichen, sofern dies nicht aus sachlichen Gründen geboten sei. Solche Gründe könne

es im vorliegenden Fall für die Verwaltung nicht geben, zum einen wegen der beiden erstgenannten Rechtsgrundsätze, zum anderen, weil der deutsche Gesetzgeber durch den Entwurf des Krankenpflegegesetzes sowie durch die für andere Heilberufe schon verabschiedeten Gesetze klar gezeigt habe, daß er beabsichtige, die Richtlinien in das innerstaatliche Recht umzusetzen und dadurch die bestehende Verwaltungspraxis gesetzlich zu verankern. Die ständige Anwendung der Bestimmungen der beiden Richtlinien sei somit nach deutschem Recht bereits vollständig gewährleistet.

19 Hinsichtlich der Publizität dieser Anwendung weist die Bundesregierung darauf hin, daß die Bundesrepublik die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission gemäß Artikel 17 der Richtlinie 77/452 über die Dienststellen unterrichtet habe, die die in Artikel 15 genannten Informationen zu erteilen hätten. Die durch die Richtlinien Begünstigten könnten von diesen Dienststellen alle gewünschten Auskünfte über ihre rechtliche Stellung nach dem innerstaatlichen Recht erhalten. Die Richtlinien sähen keine anderen Publizitätsmaßnahmen vor, und solche Maßnahmen seien auch nach Artikel 189 in der Auslegung, die der Gerichtshof dieser Bestimmung gegeben habe, nicht erforderlich, denn die richtlinienkonforme Verwaltungspraxis widerspreche den geltenden Rechtsvorschriften in keiner Weise.

20 Die Kommission führt aus, Ziel der Richtlinien sei es, die tatsächliche Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr unter anderem durch die vorbehaltlose Anerkennung der verschiedenen nationalen Diplome und die Einführung bestimmter Verfahrensgarantien zu erleichtern. Dieses Ziel sei erst erreicht, wenn die den Bestimmungen der Richtlinie nicht entsprechenden einschlägigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften förmlich geändert oder ergänzt würden. Die Bundesregierung habe diese Notwendigkeit im übrigen stillschweigend dadurch anerkannt, daß sie entsprechende Bestimmungen in den Entwurf eines Krankenpflegegesetzes aufgenommen habe. Die Verzögerung beim Erlaß dieses Gesetzes könne nicht damit gerechtfertigt werden, daß die Verwaltungspraxis geändert worden sei, um den Anforderungen der Richtlinien bis zum Erlaß des Gesetzes nachzukommen.

21 Selbst wenn von einer Selbstbindung der Verwaltung in dem von der Bundesregierung bezeichneten Sinne ausgegangen werde, biete diese rechtliche Konstruktion nicht die von den Richtlinien gewollte Rechtssicherheit, Klarheit und Transparenz. Ein Mitgliedstaat könne sich namentlich nicht auf die unmittelbare Wirkung des Grundsatzes der Inländergleichbehandlung berufen, um sich seiner Umsetzungspflicht hinsichtlich einer Richtlinie zu entziehen, die gerade auf die praktische

Verwirklichung dieses Grundsatzes durch die Erleichterung der tatsächlichen Ausübung der vom Vertrag gewährten Freiheiten ziele. Auch sei nicht ersichtlich, wie die Rechtsgrundsätze, auf die sich die Bundesregierung berufe, der Umsetzung derjenigen Bestimmungen der Richtlinien dienen könnten, die bestimmte Verwaltungsverfahren regelten oder eine Koordinierung der nationalen Ausbildungen vorsähen, jedoch keine Ansprüche einzelner begründeten.

22 Gegenüber diesen Rechtsauffassungen ist auf den Wortlaut des Artikels 189 Absatz 3 EWG-Vertrag hinzuweisen, wonach die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überläßt.

23 Wie diese Vorschrift erkennen läßt, verlangt die Umsetzung einer Richtlinie nicht notwendigerweise in jedem Mitgliedstaat ein Tätigwerden des Gesetzgebers. So können namentlich allgemeine verfassungs- oder verwaltungsrechtliche Grundsätze die Umsetzung durch besondere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften überflüssig machen. Dies setzt jedoch voraus, daß diese Grundsätze tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationalen Behörden gewährleisten und daß die sich aus diesen Grundsätzen ergebende Rechtslage, soweit die Richtlinie Ansprüche der einzelnen begründen soll, hinreichend bestimmt und klar ist und die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen. Die letzte Voraussetzung ist besonders wichtig, wenn die Richtlinie darauf abzielt, den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten Ansprüche zu verleihen, denn diese sind normalerweise über diese Grundsätze nicht unterrichtet.

24 Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen ist somit zu prüfen, ob die rechtliche Konstruktion, auf die sich die Bundesregierung beruft, diese Voraussetzungen erfüllt. Dabei sind die beiden Richtlinien getrennt zu behandeln.

Zur Richtlinie 77/452

25 Hinsichtlich der Richtlinie über die Aufnahme und die Ausübung der Tätigkeiten der Krankenschwester und des Krankenpflegers haben die Parteien ihre Ausführungen auf die Anerkennung der Diplome anderer Mitgliedstaaten, die Angehörige dieser Staaten erworben haben, konzentriert.

26 Die Bundesregierung trägt dazu vor, diese Anerkennung sei bereits durch § 2 des Krankenpflegegesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. September 1965 (BGBl. I S. 443) gewährleistet. Danach haben zunächst Personen, die an dem in diesem Gesetz geregelten Lehrgang teilgenommen und die dort vorgesehene Prüfung bestanden habe, einen Anspruch auf die Erlaubnis zur Ausübung der in Rede stehenden Tätigkeiten. Ferner gewährt diese Bestimmung denselben Anspruch Deutschen und heimatlosen Ausländern, die außerhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes eine abgeschlossene Ausbildung erworben haben, wenn die Gleichwertigkeit des Ausbildungsstandes gegeben ist. Abschließend heißt es: „Anderen Personen kann die Erlaubnis erteilt werden, wenn diese Voraussetzungen vorliegen."

27 Nach Auffassung der Bundesregierung würde eine Ablehnung der Anerkennung einer ausländischen Ausbildung dem durch das Grundgesetz gewährleisteten allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz widersprechen, es sei denn, diese Ablehnung werde durch sachliche Gründe gerechtfertigt. Solche Gründe könnten gegenüber den in den beiden Richtlinien geregelten Ausbildungsgängen nicht bestehen, denn schon allein durch die Annahme dieser Richtlinien im Rat habe die Bundesrepublik die Gleichwertigkeit dieser Ausbildungsgänge anerkannt. Wenn die Verwaltung somit verpflichtet sei, diese Gleichwertigkeit für deutsche Staatsangehörige anzuerkennen, würde es dem nach deutschem Recht unmittelbar anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Inländergleichbehandlung widersprechen, Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten diese Anerkennung zu versagen. Die dieser Auslegung entsprechende ständige Praxis der zuständigen Behörden habe zu einer unwiderruflichen Selbstbindung der Verwaltung geführt, durch die der diesen Behörden in § 2 des derzeit geltenden Gesetzes eingeräumte Ermessensspielraum auf Null reduziert werde. Bei dieser Rechtslage besäßen die durch die Richtlinie Begünstigten einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch.

28 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. § 2 des Krankenpflegegesetzes ermächtigt die zuständigen deutschen Behörden, die Gleichwertigkeit der Ausbildung in jedem Einzelfall zu prüfen, und gibt den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten nicht das Recht, den genannten Beruf allein aufgrund eines in einem dieser Staaten erworbenen Diploms auszuüben, selbst wenn dieses Diplom in Artikel 3 der Richtlinie 77/452 aufgeführt ist. Angesichts eines solchen Gesetzestextes wird durch die rechtliche Konstruktion, auf die sich die Bundesregierung beruft, keine Lage geschaffen, die hinreichend bestimmt, klar und transparent wäre, um den Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten die Kenntnis und die Durchsetzung ihrer Rechte zu ermöglichen. Daran ändert auch der Umstand allein nichts, daß die Dienststellen, die die deutschen Behörden gemäß Artikel 15 der Richtlinie damit

beauftragt haben, den Begünstigten Informationen über die Gesundheits- und Sozialvorschriften zu erteilen, über die Verwaltungspraxis der deutschen Behörden unterrichtet sind.

29 Diese rechtliche Konstruktion wird im übrigen auf das Zusammenwirken des allein für die deutschen Staatsangehörigen geltenden allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes und des gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes der Inländergleichbehandlung gestützt. Wie die Kommission zu Recht bemerkt, kann man sich auf die unmittelbare Wirkung dieses gemeinschaftsrechtlichen Grundsatzes jedoch nicht gegenüber der Verpflichtung zur Umsetzung einer Richtlinie berufen, die konkrete Maßnahmen zur Erleichterung und Sicherstellung der vollständigen Anwendung dieses Grundsatzes in den Mitgliedstaaten vorsieht.

30 Hinsichtlich der übrigen Bestimmungen der Richtlinie trägt die Bundesregierung vor, ihrer Anwendung durch die zuständigen Behörden stehe keine Vorschrift des geltenden Rechts entgegen; insoweit bestehe ebenfalls eine unwiderrufliche Verwaltungspraxis, die auf der Zustimmung der Bundesrepublik zu diesen Bestimmungen und ihrer Einfügung in den Entwurf des Krankenpflegegesetzes beruhe.

31 Auch in diesem Punkt ist der Kommission Recht zu geben, wenn sie bemerkt, der Hinweis auf so allgemein gefaßte Rechtsgrundsätze wie die, auf die sich die Bundesregierung berufe, reiche nicht aus für die Feststellung, daß die Beachtung der sehr genauen und ins einzelne gehenden Bestimmungen der Richtlinien durch das nationale Recht vollständig gewährleistet sei.

32 Somit ist festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um die Richtlinie 77/452 in nationales Recht umzusetzen.

Zur Richtlinie 77/453

33 Die Bundesregierung räumt ein, daß die geltenden deutschen Rechtsvorschriften nicht dieselben Ausbildungsanforderungen enthielten wie die Richtlinie 77/453. Die derzeit geltende Ausbildungs- und Prüfungsordnung vom 2. August 1966 (BGBl. I S. 462) normiere jedoch lediglich Mindestvoraussetzungen und sei damit für eine Erhöhung der Anforderungen im Rahmen der Lehrpläne und der Prüfungsordnungen der staatlich anerkannten Krankenpflegeschulen offen.

34 Die Verwaltungspraxis folge dem im Rahmen des Europarates geschlossenen Europäischen Übereinkommen über die theoretische und praktische Ausbildung von Krankenschwestern und Krankenpflegern vom 25. Oktober 1967 (Série des Traités européens Nr. 59, April 1968), dessen Bestimmungen denen der Richtlinie bis in die Einzelheiten entsprächen. Dieses Übereinkommen sei von der Bundesrepublik Deutschland durch Zustimmungsgesetz vom 13. Juni 1972 (BGBl. II S. 629) ratifiziert worden. Ein solches Gesetz bewirke nach deutscher Rechtsprechung die Transformation in innerstaatliches Recht.

35 Auf der Grundlage der Ausbildungs- und Prüfungsordnung und des genannten Europäischen Übereinkommens hätten die zuständigen Gesundheitsbehörden der einzelnen Länder bereits spätestens seit Ende Juni 1979 Lehrpläne durchgesetzt, die den Anforderungen dieses Übereinkommens und der Richtlinie 77/453 entsprächen. Als Beweis dafür reicht die Bundesregierung den Lehrplan des Ausbildungsinstituts für Krankenpflege der Stadt München ein und führt aus, der Stoff des Anhangs der Richtlinie 77/453 sei dort vollständig erfaßt, mit Ausnahme einiger Fächer, die keine gesonderten Ausbildungsabschnitte bildeten, sondern in anderen, weiter gefaßten Lehrfächern enthalten seien.

36 Seit der Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zu der Richtlinie 77/453 könne es keine triftigen Gründe für eine Änderung dieser ständigen Verwaltungspraxis mehr geben. Diese habe somit zu einer unwiderruflichen Selbstbindung geführt, durch die der Ermessensspielraum, über den die zuständigen Behörden nach geltendem deutschen Recht verfügt hätten, auf Null reduziert worden sei. Deshalb sei die Anwendung der Richtlinie in der Bundesrepublik Deutschland auch unabhängig von dem genannten Europäischen Übereinkommen vollständig sichergestellt.

37 Die Kommission trägt vor, das Europäische Übereinkommen enthalte nicht alle Anforderungen der Richtlinie, und der als Beispiel eingereichte Lehrplan, in dem bestimmte, im Anhang der Richtlinie 77/453 aufgeführte Fächer nicht erwähnt seien, bestätige die Zweifel an der tatsächlichen Durchführung dieser Richtlinie.

38 Auch in diesem Punkt kann der Gerichtshof dem Vorbringen der Bundesregierung nicht folgen. Unter den gegebenen Umständen kann die Überleitung des Europäischen Übereinkommens in innerstaatliches Recht eine ordnungsgemäße Umset-

zung der Gemeinschaftsrichtlinie nicht ersetzen. Das geltende Bundesrecht entspricht dieser Richtlinie nicht, und die Verhandlung vor dem Gerichtshof hat gezeigt, daß diese Lücke durch die Verwaltungspraxis der für die Genehmigung der Lehrpläne und Prüfungsordnungen der Krankenpflegeschulen zuständigen Länderbehörden nicht geschlossen worden ist.

39 Nach alledem sind die mit der vorliegenden Klage gerügten Vertragsverletzungen sowohl hinsichtlich der Richtlinie 77/453 als auch hinsichtlich der Richtlinie 77/452 festzustellen.

Kosten

40 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Da die Beklagte mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Bundesrepublik Deutschland hat gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Fristen die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um der Richtlinie 77/452 des Rates vom 27. Juni 1977 über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr sowie der Richtlinie 77/453 des Rates vom 27. Juni 1977 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Tätigkeiten der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, nachzukommen.**

2) Die Bundesrepublik Deutschland trägt die Kosten des Verfahrens.

Mackenzie Stuart Bosco Due Pescatore

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 23. Mai 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart