URTEIL DES GERICHTSHOFES
3. Juni 1986 *

In der Rechtssache 307/84

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Joseph Griesmar als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch Gilbert Guillaume, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 9, boulevard Prince Henri, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Französische Republik durch den Erlaß der Bestimmung, daß nur französische Staatsangehörige in Dauerplanstellen für Krankenpfleger und Krankenschwestern an öffentlichen Krankenhäusern eingewiesen und als Inhaber solcher Stellen zu Beamten auf Lebenszeit ernannt werden können, gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, U. Everling und R. Joliet, der Richter G. Bosco, Y. Galmot und C. Kakouris,

Generalanwalt: G. F. Mancini
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. April 1986,

* Verfahrenssprache: Französisch.

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 21. Dezember 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Französische Republik durch den Erlaß der Bestimmung, daß nur französische Staatsangehörige in Dauerplanstellen für Krankenpfleger und Krankenschwestern an öffentlichen Krankenhäusern eingewiesen und als Inhaber solcher Stellen zu Beamten auf Lebenszeit ernannt werden können, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 48 EWG-Vertrag verstoßen hat.

2 Der französische Code de la santé publique (Gesetz über das Gesundheitswesen) enthält in den Artikeln L 792 ff. das „Allgemeine Statut des Personals der öffentlichen Krankenanstalten und bestimmter sozialer Einrichtungen". Nach Artikel L 792 gilt dieses Statut „für die Inhaber von Dauerplanstellen in den öffentlichen Krankenanstalten, den öffentlichen Pflegeheimen, den öffentlichen Altersheimen mit Ausnahme derer, die dem Pariser Sozialhilfebüro unterstehen, den Anstalten, die den Dienststellen der Departements der Sozialhilfe für Kinder unterstehen, den öffentlichen Anstalten für verhaltensgestörte Minderjährige mit Ausnahme der nationalen Anstalten und der Fürsorgeerziehungsanstalten". Zu den Bestimmungen des genannten Statuts gehört auch Artikel L 809, wonach „niemand in eine Planstelle in einer der in Artikel L 792 genannten Anstalten eingewiesen werden kann, 1) wenn er nicht die französische Staatsangehörigkeit besitzt ...".

3 Die Kommission war der Auffassung, daß dieses Staatsangehörigkeitserfordernis für Krankenpfleger und Krankenschwestern sowie für Zahnärzte gegen Artikel 48 Absatz 2 EWG-Vertrag verstoße und nicht durch Artikel 48 Absatz 4 gedeckt sei. Sie gab der französischen Regierung deshalb mit Schreiben vom 1. Dezember 1982 Gelegenheit zur Äußerung. Nachdem sie darauf keine Antwort erhalten hatte, gab sie am 23. März 1984 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in

der sie die Auffassung vertrat, daß die Französische Republik durch die Aufstellung eines Staatsangehörigkeitserfordernisses für die Einweisung in die entsprechenden Dauerplanstellen und für die Ernennung von Inhabern solcher Stellen zu Beamten auf Lebenszeit gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen habe.

4 Die Französische Republik äußerte sich zu dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht. Sie beseitigte jedoch durch Dekret vom 24. Februar 1984 das Staatsangehörigkeitserfordernis für die Dauerplanstellen von Zahnärzten an öffentlichen Krankenhäusern. Da dieses Erfordernis jedoch für die Einweisung in Dauerplanstellen für Krankenpfleger und Krankenschwestern an öffentlichen Krankenhäusern und für die Ernennung von Inhabern solcher Stellen zu Beamten auf Lebenszeit aufrechterhalten wurde, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

5 Die Kommission macht zunächst unter Berufung auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes geltend, daß der Ausnahmetatbestand des Artikels 48 Absatz 4 EWG-Vertrag eng auszulegen sei. Das Kriterium, nach dem bestimmt werden könne, ob eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung vorliege, sei ein funktionelles Kriterium, das auf die mit dem fraglichen Posten verbundenen Aufgaben abstelle: Nur diejenigen Posten, die insoweit in unmittelbarem Zusammenhang mit spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung stünden, als diese mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut sei, fielen unter den Ausnahmetatbestand des Artikels 48 Absatz 4 EWG-Vertrag. Somit werde die Beschäftigung als Krankenpfleger oder Krankenschwester an öffentlichen Krankenhäusern nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag erfaßt; der Zugang zu dieser Beschäftigung müsse den Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten daher ohne Diskriminierung gewährt werden.

6 Die Kommission vertritt ferner den Standpunkt, daß die Besonderheiten des öffentlichen Dienstes in Frankreich (Grundsatz der Einheit, Dienstrecht usw.) kein anderes Ergebnis rechtfertigten, denn sie stünden ihrer Natur nach der Einweisung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten in Dauerplanstellen für Krankenpfleger oder Krankenschwestern nicht entgegen. Die Kommission räumt allerdings ein, daß ein Ausländer, der als Inhaber einer solchen Dauerplanstelle zum Beamten auf Lebenszeit ernannt werde, später nicht auf eine Stelle in der öffentlichen Verwaltung im Sinne des EWG-Vertrages befördert werden könne, wodurch der Laufbahngrundsatz in Frage gestellt werde. Sie meint jedoch, wenn den Staatsan-

gehörigen der übrigen Mitgliedstaaten der Zugang zu den hier in Rede stehenden Planstellen mit der Begründung ganz verweigert werde, daß sie später nicht auf bestimmte Stellen befördert werden könnten, so würden sie dadurch letztlich noch stärker diskriminiert.

7 Die französische Regierung führt in erster Linie aus, Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag betreffe alle Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung und nicht nur einige davon. Aus dem Vergleich zwischen Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag mit Artikel 55 EWG-Vertrag ergebe sich, daß das in der erstgenannten Vorschrift verwendete Kriterium institutionellen und nicht funktionellen Charakter habe.

8 Die französische Regierung macht dazu geltend, es sei wegen der Grundsätze der Organisation und der internen Arbeitsweise des französischen öffentlichen Dienstes unmöglich, diesen für die Staatsangehörigen der übrigen Mitgliedstaaten zu öffnen. Der Beamte sei im Dienst des Staates tätig, seine Tätigkeit könne nicht mit der eines Arbeitnehmers in der Privatwirtschaft verglichen werden. Eine Reihe von Grundsätzen (Einheit des öffentlichen Dienstes, öffentlich-rechtliches Dienstrecht usw.) bezweckten gerade, die öffentliche Verwaltung zu einem Instrument der Verwirklichung des Gemeinwohls zu machen. Das von der Kommission für die Anwendung des Artikels 48 Absatz 4 EWG-Vertrag befürwortete Kriterium würde insbesondere den Laufbahngrundsatz beeinträchtigen, der ein wesentlicher Grundsatz des französischen öffentlichen Dienstes sei: Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats, die zum öffentlichen Dienst zugelassen würden, könnten keinesfalls auf Dienstposten in der öffentlichen Verwaltung im Sinne des EWG-Vertrages befördert werden. Dann aber gäbe es zwei Arten von Laufbahnen: eine für die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten und eine andere, die den französischen Staatsangehörigen offenstünde, die auf alle Dienstposten befördert werden könnten.

9 Die französische Regierung trägt ferner vor, Artikel 48 EWG-Vertrag schreibe jedenfalls nicht vor, daß die Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten seien, die Möglichkeit haben müßten, Beamte auf Lebenszeit zu werden. Es reiche vielmehr aus, daß sie, wie es in Frankreich der Fall sei, aufgrund von Arbeitsverträgen Stellen in öffentlichen Krankenhäusern bekleiden könnten. Die französische Regierung hat auf eine Frage des Gerichtshofes in der mündlichen Verhandlung Statistiken vorgelegt, aus denen hervorgeht, daß die öffentlichen Krankenanstalten am 31. Dezember 1983 89 000 Krankenpfleger und Krankenschwestern beschäftigten, von denen 86 000 Beamte waren und 3 000 aufgrund von Verträgen beschäftigt wurden. Von letzteren waren weniger als 5 % Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten.

10 Die erste mit der vorliegenden Klage aufgeworfene Frage geht dahin, ob die Dienstposten des Krankenpflegers und der Krankenschwester in öffentlichen Krankenhäusern als Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung anzusehen sind, für die das Diskriminierungsverbot des Artikels 48 Absatz 2 EWG-Vertrag gemäß Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag nicht gilt.

11 Dazu ist zunächst darauf hinzuweisen, daß die Tragweite der Ausnahmebestimmung des Artikels 48 Absatz 4 gemäß dem Urteil vom 12. Februar 1974 in der Rechtssache 152/73 (Sotgiu/Deutsche Bundespost, Slg. 1974, 163) nicht nach der Art des Rechtsverhältnisses zwischen dem Arbeitnehmer und der ihn beschäftigenden Verwaltung bestimmt werden kann. In dem genannten Urteil heißt es: „Mangels jeglicher Unterscheidung in der genannten Bestimmung ist es ohne Bedeutung, ob ein Arbeitnehmer als Arbeiter, Angestellter oder Beamter beschäftigt wird oder ob sein Beschäftigungsverhältnis öffentlichem oder privatem Recht unterliegt. Diese rechtlichen Qualifizierungen können je nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften verschiedenen Inhalt haben und sind deswegen für die Bedürfnisse des Gemeinschaftsrechts als Auslegungsmerkmal ungeeignet." Der Zugang zu einzelnen Stellen kann nicht deshalb eingeschränkt werden, weil in einem bestimmten Mitgliedstaat die Personen, die diese Stellen bekleiden sollen, nach dem für sie geltenden Dienstrecht zu Beamten auf Lebenszeit ernannt werden. Würde man nämlich die Anwendung des Artikels 48 Absatz 4 EWG-Vertrag von der Rechtsnatur des Verhältnisses zwischen dem Bediensteten und der Verwaltung abhängig machen, so gäbe man damit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, nach Belieben die Stellen zu vermehren, die unter diese Ausnahmebestimmung fallen.

12 Wie der Gerichtshof insbesondere in dem Urteil vom 17. Dezember 1980 in der Rechtssache 149/79 (Kommission/Königreich Belgien, Slg. 1980, 3881) ausgeführt hat, ist bei der Prüfung der Frage, ob bestimmte Tätigkeiten unter den Begriff der Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Artikels 48 Absatz 4 EWG-Vertrag fallen, zu untersuchen, „ob die betreffenden Stellen typisch für die spezifischen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung insoweit sind, als diese mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und mit der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates betraut ist". Wie der Gerichtshof in diesem Urteil weiter ausgeführt hat, ist diese Auslegung, nach der das Kriterium für die Anwendung des Artikels 48 Absatz 4 funktionell sein und auf die Natur der mit der Stelle verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten abstellen muß, geboten, um zu verhindern, daß „die praktische Wirksamkeit und die Tragweite der Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und über die Gleichbehandlung der Angehörigen aller Mitgliedstaaten durch Auslegungen des Begriffs der öffentlichen Verwaltung begrenzt werden, die allein aus dem nationa-

len Recht gewonnen werden und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts vereiteln würden".

13 Wie sich schließlich aus dem Urteil vom 26. Mai 1982 in der Rechtssache 149/79 (Kommission/Königreich Belgien, Slg. 1982, 1845) ergibt, handelt es sich bei der Tätigkeit als Krankenpfleger oder Krankenschwester in öffentlichen Krankenhäusern angesichts der Natur der damit verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht um eine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag.

14 Die zweite mit der vorliegenden Klage aufgeworfene Frage geht dahin, ob die beanstandete Vorschrift des französischen Code de la santé publique eine durch Artikel 48 Absatz 2 EWG-Vertrag verbotene Diskriminierung enthält.

15 Die französische Regierung führt dazu aus, für den Zugang zur Tätigkeit als Krankenpfleger oder Krankenschwester in öffentlichen Krankenhäusern gebe es kein Staatsangehörigkeitserfordernis. Diese Stellen stünden den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten offen, soweit es darum gehe, Bedienstete auf der Grundlage von Arbeitsverträgen und nicht als Beamte einzustellen.

16 Dieses Vorbringen ist zurückzuweisen, da der beklagte Mitgliedstaat nicht dargetan hat, daß alle an den öffentlichen Krankenhäusern ausgeschriebenen Stellen für Krankenpfleger oder Krankenschwestern auch den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten offenstehen und daß diese, wenn sie eingestellt werden, einer Regelung unterliegen, die abgesehen von der Möglichkeit einer Beförderung auf Stellen in der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Vertrages Vergünstigungen und Garantien enthält, die in allen Punkten denen entsprechen, die sich aus dem den französischen Staatsangehörigen vorbehaltenen Beamtenverhältnis ergeben.

17 Somit ist festzustellen, daß die Französische Republik durch den Erlaß der Bestimmung, daß nur französische Staatsangehörige in Dauerplanstellen für Krankenpfleger und Krankenschwestern an öffentlichen Krankenhäusern eingewiesen und als Inhaber solcher Stellen zu Beamten auf Lebenszeit ernannt werden können, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 48 EWG-Vertrag verstoßen hat.

Kosten

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

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Französische Republik hat durch den Erlaß der Bestimmung, daß nur französische Staatsangehörige in Dauerplanstellen für Krankenpfleger und Krankenschwestern an öffentlichen Krankenhäusern eingewiesen und als Inhaber solcher Stellen zu Beamten auf Lebenszeit ernannt werden können, gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 48 EWG-Vertrag verstoßen.

2) Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 3. Juni 1986.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart