SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ
vom 19. September 1991 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dem zu entscheidenden Vertragsverletzungsverfahren gegen das Königreich Spanien geht es um die Nichtumsetzung der Richtlinie 80/155/EWG [1] zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten der Hebamme in die spanische Rechtsordnung.

2. Zu unterscheiden sind zwei Vorwürfe: 1. die Nichtumsetzung der Richtlinie zum 1. Januar 1986, dem Beitrittsdatum für das Königreich Spanien; 2. die Abwesenheit beziehungsweise Unzulänglichkeit späterer Durchführungsvorschriften.

3. Der rechtliche Rahmen des Rechtsstreits, der Sachverhalt ebenso wie der Parteivortrag sind dem Sitzungsbericht zu entnehmen.

1. Zum Vorwurf der Nichtumsetzung der Richtlinie 80/155 zum 1. Januar 1986

4. Gemäß Artikel 392 der Akte über die Beitrittsbedingungen für das Königreich Spanien [2] gelten:

„Die Richtlinien und Entscheidungen im Sinne des Artikels 189 des EWG-Vertrags ... vom Zeitpunkt des Beitritts an als an die neuen Mitgliedstaaten gerichtet und notifiziert ..."

und nach Artikel 395 der Akte

„setzen die neuen Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen in Kraft, um den Richtlinien und Entscheidungen im Sinne des Artikels 189 des EWG-Vertrags ... vom Beitritt an nachzukommen".

5. Zum 1. Januar 1986, dem Beitrittsdatum für das Königreich Spanien, waren keinerlei Durchführungsmaßnahmen ergriffen worden. Die spanische Regierung bestreitet eine Vertragsverletzung wegen Nichtumsetzung der Richtlinie zum Beitrittsdatum nicht. Daher kann es nicht darauf ankommen, ob die Verpflichtung zur Umsetzung zu einem so frühen Zeitpunkt der Mitgliedschaft in der Gemeinschaft „gerecht" und „angemessen" war. Denn der unstreitige Vertragsverstoß kann nicht nachträglich aus Billigkeitsgründen aus der Welt geschaffen werden.

6. Artikel 6 der Richtlinie sieht zwar eine Umsetzungsfrist von drei Jahren vor. Man könnte sich daher allenfalls fragen, ob die gemäß Artikel 392 der Beitrittsakte fingierte Notifikation die dreijährige Umsetzungsfrist erst zugunsten der neu beitretenden Staaten in Gang gesetzt hat.

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. L 33 vom 11.2.1980, S. 8.

2 — Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. L 302 vom 15.11.1985, S. 23).

7. Dagegen spricht einmal der Wortlaut des Artikels 395 der Akte, der die Beitrittsstaaten verpflichtet, den Richtlinien vom Beitritt an nachzukommen. Zum anderen sieht die nachträglich durch die Richtlinie 89/594/EWG [3] in die Richtlinie 80/155 als Artikel 1 Absatz 6 eingefügte Übergangsvorschrift vor, daß die sachlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Ausbildungsgänge, die vor dem 31. Dezember 1985 begonnen worden sind, noch nach den alten Vorschriften zu Ende geführt werden dürfen. Die Übergangsvorschrift impliziert die Notwendigkeit des Inkrafttretens neuer Vorschriften mit Wirkung zum 1. Januar 1986. Schließlich ist — in Vorwegnahme des Ergebnisses der Prüfung des zweiten Vorwurfs — darauf aufmerksam zu machen, daß auch am 1. Januar 1989, drei Jahre nach dem Beitritt, keine korrekte Umsetzung der Richtlinie erfolgt war.

8. Im übrigen war dem beklagten Mitgliedstaat in der begründeten Stellungnahme vom 19. April 1989 eine Frist von zwei Monaten eingeräumt worden, binnen der er den dort aufgezählten Anforderungen nachkommen sollte. Auch während dieser Frist wurde seitens des beklagten Mitgliedstaats nichts unternommen, um die von der Kommission angemahnten gemeinschaftsrechtlichen Pflichten zu erfüllen.

9. Die Argumentation der beklagten Regierung, die Hebammenausbildung sei zum Zeitpunkt des Beitritts in Spanien nicht schlechter gewesen als nach der Richtlinie vorgeschrieben, ist deshalb unmaßgeblich, zumal die Ausbildung in einigen Punkten gerade nicht den Mindestanforderungen der Richtlinie entsprach.

3 — Richtlinie des Rates vom 30. Oktober 1989 (ABl. L 341, S. 19).

2. Zum Vorwurf der unzulänglichen Umsetzung der Richtlinie

10. Zum Vorwurf der ungenügenden Durchführung der Richtlinie nehmen die Parteien unterschiedliche Standpunkte ein. Dem Vorwurf der Nichtumsetzung der Richtlinie hält die beklagte Regierung entgegen, der Erlaß eines Rahmendekrets, des königlichen Dekrets 992/1987 vom 3. Juli 1987, müsse als Umsetzung der Richtlinie betrachtet werden. Artikel 3 des Dekrets schreibe vor, daß die Durchführungsvorschriften zu dem Dekret der Richtlinie zu entsprechen hätten.

11. Wäre diese von der beklagten Regierung vertretene Rechtsansicht zutreffend, dann wäre kein Raum zur Verfolgung der behaupteten Vertragsverletzung im vorliegenden Verfahren, weil dann die Umsetzung schon vor Einleitung dieses Verfahrens erfolgt gewesen wäre.

12. Die Klägerin ist demgegenüber der Ansicht, das Dekret könne aus mehreren Gründen nicht als korrekte Umsetzung der Richtlinie gewertet werden. Zum einen sei der Inhalt in einigen Punkten unvereinbar mit den Vorschriften der Richtlinie, und zwar sowohl hinsichtlich der Übergangsvorschriften als auch hinsichtlich der Mindestdauer der Ausbildung. Zum anderen sei das Dekret nicht unmittelbar anwendbar, weil es noch des Erlasses von Durchführungsvorschriften bedürfe durch einen Nationalrat für die Fachgebiete der Krankenpflege, der seinerseits noch nicht einmal konstituiert sei.

13. Bis zum Tage der mündlichen Verhandlung, dem 2. Juli 1991, also über fünfeinhalb Jahre nach dem Beitritt Spaniens zu den Europäischen Gemeinschaften, waren die Durchführungsvorschriften zu dem u. a. die Hebammenausbildung regelnden Dekret *nicht* ergangen. Ob ein Rahmendekret beziehungsweise ein Rahmengesetz als korrekte Umsetzung einer Richtlinie betrachtet werden kann, wenn etwa Inhalt und Zeitpunkt der Durchführungsvorschriften in der Weise konkretisiert sind, daß bei deren Erlaß von einer vollständigen Umsetzung der Richtlinie ausgegangen werden muß, kann deshalb dahinstehen.

14. Eine Verweisung in einem mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsakt auf die Vorschriften der Richtlinie als zwingendes Gültigkeitserfordernis für die Durchführungsnormen könnte als statische Verweisung und damit als Inkorporierung der Richtlinienbestimmungen in die mitgliedstaatliche Rechtsnorm betrachtet werden. Solange jedoch die mitgliedstaatliche Durchführungsnorm zur Entfaltung unmittelbarer Rechtsfolgen des Erlasses weiterer Ausführungsakte bedarf, kann die Richtlinie nicht als in die nationale Rechtsordnung umgesetzt angesehen werden.

15. Da in Spanien keine definitiven, der Richtlinie entsprechenden Vorschriften zur Regelung der Hebammenausbildung noch auch nur die erforderlichen Übergangsvorschriften durch den zuständigen Minister erlassen worden sind, hat sich das Königreich Spanien einer Vertragsverletzung schuldig gemacht. Fünfeinhalb Jahre nach dem Beitritt Spaniens ist im übrigen auch kein Raum mehr für etwaige Übergangsvorschriften [4].

16. Möglicherweise wäre zu einem früheren Zeitpunkt bei „größeren Schwierigkeiten" bei der Anwendung der Richtlinie ein Dialog nach Artikel 7 der Richtlinie seitens des beklagten Mitgliedstaats mit der Kommission möglich gewesen. De facto hat sich die beklagte Regierung während des Vorverfahrens wenig kooperativ gezeigt, indem sie weder auf das Aufforderungsschreiben noch auf die begründete Stellungnahme reagiert hat.

17. Im Verfahren vor dem Gerichtshof hat die beklagte Regierung die Vertragsverletzung — jedenfalls was die spätere Umsetzung der Richtlinie betrifft — bestritten, dann aber um Verschiebung der zunächst auf den 20. März 1991 terminierten mündlichen Verhandlung gebeten, um den Anforderungen der Richtlinie nachzukommen. Trotz der bedeutenden Verzögerung, die dem beklagten Mitgliedstaat noch nachträglich Gelegenheit gab, die Richtlinie umzusetzen und damit einer Verurteilung zu entgehen, wurden keine richtlinienkonformen Vorschriften zur Regelung der Hebammenausbildung in Spanien erlassen.

4 — Vergleiche die Übergangsvorschriften des königlichen Dekrets 992/1987 vom 3. Juli 1987, insbesondere Nr. 4: „Bis zur Bildung des in Artikel 9 dieses königlichen Dekrets vorgesehenen Nationalrats für die Fachgebiete der Krankenpflege ist das Ministerium für Bildung und Wissenschaft ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Ministerium für Gesundheit und Verbraucherschutz vorläufig die in diesem Dekret vorgesehenen Programme für die Ausbildung auf den Krankenpflegefachgebieten zu verabschieden sowie die notwendigen Maßnahmen zu ihrer Durchführung im Jahre 1987 zu treffen."

18. In der mündlichen Verhandlung vom 2. Juli 1991 überreichte die Vertreterin der Beklagten einen Legislativakt, das königliche Dekret 1017/1991, der angeblich die Umsetzung der Richtlinie 80/155 in die spanische Rechtsordnung zum Gegenstand hat.

19. Nach Prüfung des Rechtsakts teilte die Klägerin dem Gerichtshof mit, daß auch dieses Dekret nicht als Umsetzung der Richtlinie 80/155 betrachtet werden könne. Ungeregelt seien nach wie vor die Bedingungen der Hebammenausbildung in Spanien betreffend ihrer Dauer und ihres Inhalts. Außerdem seien weder die von der Richtlinie geforderten Ausbildungsprogramme aufgestellt noch Maßnahmen zur Anpassung der Diplome der nach dem 1. Januar 1986 begonnenen Ausbildungsgänge erlassen worden.

20. Die Übergangsvorschrift, die mit Artikel 24 der Richtlinie 89/594 nachträglich in die Richtlinie 80/155 eingefügt wurde (die Gestattung der Beendigung von vor dem 31. Dezember 1985 begonnener Ausbildungsgänge nach den alten Vorschriften), hat im übrigen keine Verlängerung der Umsetzungsfrist zugunsten des beklagten Mitgliedstaates bewirkt. Sie hat lediglich den Vertrauensschutz der Schüler zum Gegenstand, die ihre Ausbildung bereits begonnen hatten. Weiterreichende Übergangsregelungen, insbesondere ihre zeitliche Verlängerung, durften nicht einseitig durch die spanischen Gesetzgebungsorgane erlassen werden.

21. Schließlich ist der Einwand der beklagten Regierung zurückzuweisen, nur spanische Staatsangehörige seien durch die Nichtumsetzung der Richtlinie benachteiligt; weder die Niederlassungsfreiheit noch die Dienstleistungsfreiheit seien für Angehörige anderer Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Dieses Verteidigungsvorbringen ist ungeeignet, die Vertragsverletzung zu entschuldigen. Die Argumentation verkennt den Zweck der Koordinierungsmaßnahmen, die die Gleichwertigkeit bestimmmter Ausbildungsgänge in der ganzen Gemeinschaft bewirken sollen.

22. Da eine vollständige und korrekte Umsetzung der Richtlinie fünfeinhalb Jahre nach dem maßgeblichen Datum nicht erfolgt ist, ist das Königreich Spanien wegen einer Vertragsverletzung zu verurteilen.

Schlußantrag

23. Mein Vorschlag für eine Entscheidung lautet:

1) Das Königreich Spanien hat eine Vertragsverletzung begangen, indem der Mitgliedstaat nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen alle Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie 80/155 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend die Aufnahme und Ausübung der Tätigkeiten der Hebamme erlassen hat.

2) Das Königreich Spanien trägt die Kosten des Verfahrens.