

URTEIL DES GERICHTSHOFES

16. Juni 1992 \*

In der Rechtssache C-351/90

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch Rechtsberater Étienne Lasnet als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Roberto Hayder, Vertreter des Juristischen Dienstes, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

**Großherzogtum Luxemburg**, vertreten durch Rechtsanwalt Louis Schiltz, Luxemburg, Zustellungsanschrift: dessen Kanzlei, 2, rue du fort Reinsheim,

Beklagter,

wegen Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48 und 52 EWG-Vertrag verletzt hat, daß es nicht vorgesehen hat, daß die in der Regelung über die Ausübung des Arzt-, des Zahnarzt- oder des Tierarztberufs enthaltene Vorschrift, nach der jeweils nur eine Praxis zulässig ist, Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind oder dort einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen und sich in Luxemburg niederlassen oder dort eine unselbständige Beschäftigung ausüben wollen, nicht daran hindert, ihre Praxis in einem anderen Mitgliedstaat als Luxemburg beizubehalten oder ihrer unselbständigen Beschäftigung weiter nachzugehen,

erläßt

\* Verfahrenssprache: Französisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten F. A. Schockweiler, F. Grévisse und P. J. G. Kapteyn, der Richter G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco und M. Zuleeg,

Generalanwalt: F. G. Jacobs

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 10. März 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 25. März 1992,

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 28. November 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48 und 52 EWG-Vertrag verletzt hat, daß es nicht vorgesehen hat, daß die in der Regelung über die Ausübung des Arzt-, des Zahnarzt- oder des Tierarztberufs enthaltene Vorschrift, nach der jeweils nur eine Praxis zulässig ist, Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind oder dort einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen und sich in Luxemburg niederlassen oder dort eine unselbständige Beschäftigung im Anstellungsverhältnis ausüben wollen, nicht daran hindert, ihre Praxis in einem anderen Mitgliedstaat als Luxemburg beizubehalten oder ihrer unselbständigen Beschäftigung weiter nachzugehen.
- 2 Die streitige Regelung findet sich im Gesetz vom 29. April 1983 über die Ausübung des Arzt-, des Zahnarzt- und des Tierarztberufs (Mémorial A — Nr. 31

vom 10.5.1983, S. 746, im folgenden: Gesetz). Gemäß Artikel 16 des Gesetzes darf ein Arzt oder Zahnarzt nur eine einzige Praxis haben. Artikel 29 enthält eine ähnliche Vorschrift für Tierärzte, wonach diese nur eine berufliche Niederlassung haben dürfen.

3 Nach Artikel 16 Absatz 2 des Gesetzes kann jedoch

„einem in Luxemburg niedergelassenen Arzt oder Zahnarzt nach Stellungnahme des Ärztekollegiums vom Gesundheitsminister gestattet werden, im Land eine zweite Praxis für regelmäßige Sprechstunden zu haben, wenn diese sich in einer Region befindet, in der es keinen Arzt desselben Fachs oder Zahnarzt gibt, und wenn die ärztliche Versorgung der Bevölkerung dieser Region nicht ausreicht“.

4 Nach Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 9 des Gesetzes darf ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassener Arzt oder Zahnarzt in Luxemburg als Vertreter eines dort niedergelassenen Arztes oder Zahnarztes tätig sein. Gemäß Artikel 22 Absatz 2 des Gesetzes gilt dasselbe für Tierärzte.

5 Nach den Artikeln 4, 11 und 25 des Gesetzes dürfen schließlich Ärzte, Zahnärzte oder Tierärzte, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft und in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, in Luxemburg Dienstleistungen erbringen.

6 Mit Schreiben vom 19. April 1989 wies die Kommission die luxemburgischen Behörden darauf hin, daß die in dem Gesetz über die Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte enthaltene Vorschrift, nach der nur jeweils eine Praxis zulässig ist, mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar sei.

- 7 Da die Kommission darauf keine Antwort erhielt, erließ sie gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag am 21. November 1989 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und forderte die luxemburgische Regierung auf, binnen zwei Monaten ab Zustellung die zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen erforderlichen Maßnahmen zu treffen.
- 8 Mit Schreiben vom 29. Januar 1990 wandte sich die luxemburgische Regierung gegen diese Stellungnahme und machte dabei geltend, das Gesetz sei weder unklar, noch diskriminiere es Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als Luxemburg niedergelassen sind. Die Kommission hielt diese Einlassung nicht für befriedigend und erhob die vorliegende Klage.
- 9 Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.
- 10 Die Vorschrift, wonach Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte nur eine Praxis haben dürfen, bewirkt eine Einschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des Niederlassungsrechts, die in den Artikeln 48 und 52 EWG-Vertrag gewährleistet werden.
- 11 Nach ständiger Rechtsprechung (vgl. z. B. Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 107/83, Klopp, Slg. 1984, 2971, Randnr. 19; Urteile vom 7. Juli 1988 in der Rechtssache 143/87, Stanton, Slg. 1988, 3877, Randnr. 11 und in den Rechtssachen 154/87 und 155/87, Wolf, Slg. 1988, 3897, Randnr. 11; Urteil vom 20. Mai 1992 in der Rechtssache C-106/91, Ramrath, Slg. 1992, I-3351, Randnr. 20) umfaßt das Niederlassungsrecht nämlich auch die Möglichkeit, unter Beachtung der jeweiligen Berufsregelungen im Gebiet der Gemeinschaft mehr als eine Stätte für die Ausübung einer Tätigkeit einzurichten und beizubehalten.

- 12 Dies gilt auch für den Fall, daß ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Arbeitnehmer oder Selbständiger in einem anderen Mitgliedstaat einen Beruf ausüben will, und zwar unabhängig davon, ob dies in einem Beschäftigungsverhältnis oder als Selbständiger geschehen soll (vgl. Urteile vom 7. Juli 1988, Stanton und Wolf, a. a. O., Randnr. 12; Urteil vom 20. Mai 1992, Ramrath, a. a. O., Randnrn. 25 und 26).
- 13 Wie der Gerichtshof zum Beruf des Arztes und des Zahnarztes im Urteil vom 30. April 1986 in der Rechtssache 96/85 (Kommission/Frankreich, Slg. 1986, 1475, Randnr. 10) anerkannt hat, sind bei der Berufsausübung insbesondere solche Vorschriften einzuhalten, die von dem Bemühen gekennzeichnet sind, einen möglichst wirksamen und vollständigen Schutz der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten. Es ist davon auszugehen, daß auch die für die Ausübung des Tierarztberufs geltenden Vorschriften dem Schutz der Gesundheit dienen.
- 14 Diesem Urteil ist aber auch zu entnehmen, daß diese Vorschriften, soweit sie zu einer Beschränkung insbesondere des Niederlassungsrechts und der Freizügigkeit der Arbeitnehmer führen, mit dem Vertrag nur vereinbar sind, wenn die in ihnen enthaltenen Beschränkungen wirklich in Anbetracht allgemeiner Verpflichtungen gerechtfertigt sind, von deren Erfüllung die ordnungsgemäße Ausübung der fraglichen Berufe abhängt, und wenn sie unterschiedslos für Inländer wie für die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten gelten. Dies ist nach der Feststellung des Gerichtshofes nicht der Fall, wenn die Beschränkungen geeignet sind, eine Diskriminierung der in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Ärzte zu bewirken oder den Zugang zum Beruf über das zur Erreichung der genannten Ziele erforderliche Maß hinaus zu behindern.
- 15 Hierzu ist zunächst festzustellen, daß die Vorschrift, der zufolge nur jeweils eine Praxis zulässig ist und die nach Ansicht der luxemburgischen Regierung für eine ärztliche Versorgung ohne Unterbrechungen unerlässlich ist, auf Ärzte und Zahnärzte, die in anderen Mitgliedstaaten tätig sind, strenger angewandt wird als auf in Luxemburg tätige Ärzte. Nach Artikel 16 Satz 2 des Gesetzes ist nämlich eine Ausnahme davon nur für Personen möglich, die in Luxemburg tätig sind.

- 16 Hierzu macht die luxemburgische Regierung geltend, die Ausnahme könne in besonderen Fällen durch ministerielle Entscheidung auf in anderen Mitgliedstaaten niedergelassene Personen erstreckt werden.
- 17 Diesem Vorbringen ist nicht zu folgen. Zum einen nämlich bezieht sich Artikel 16 des Gesetzes allein auf in Luxemburg niedergelassene Ärzte. Zum anderen kann die Beachtung des in den Artikeln 48 und 52 EWG-Vertrag verankerten Grundsatzes der Gleichbehandlung nicht vom Willen der innerstaatlichen Stellen abhängen.
- 18 Demnach ist festzustellen, daß zwar die objektive Rechtslage insofern eindeutig ist, als die Artikel 48 und 52 EWG-Vertrag im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten unmittelbar gelten, daß aber doch aufgrund der Fortgeltung des Artikels 16 des fraglichen Gesetzes Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen zustehenden Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewißheit gelassen werden (vgl. Urteil vom 4. April 1974 in der Rechtssache 167/73, Kommission/Frankreich, Slg. 1974, 359, Randnr. 41).
- 19 Ferner ist festzustellen, daß ein allgemeines Verbot, von einer Niederlassung in Luxemburg aus tätig zu werden, das für Ärzte gilt, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen oder dort einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen, eine zu weitgehende Einschränkung darstellt.
- 20 Insofern macht die luxemburgische Regierung geltend, die Vorschrift, die nur jeweils eine Praxis zuläßt, sei aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit und der öffentlichen Ordnung wie auch im allgemeinen Interesse objektiv gerechtfertigt. Der mit einem Arzt abgeschlossene Vertrag sei ein Vertrag „intuitu personae“, der zur Sicherung einer ununterbrochenen ärztlichen Versorgung die ständige Anwesenheit des Arztes in seiner Praxis oder an seinem Beschäftigungsort verlange, und der Notdienst lasse sich nicht organisieren, wenn daran Ärzte mit mehr als einer Stätte für die Ausübung ihrer Tätigkeit beteiligt seien.

- 21 Auch dem kann nicht gefolgt werden.
- 22 Zum einen ist es nicht notwendig, daß sich ein Arzt, sei es ein Arzt für Allgemeinmedizin, ein Zahnarzt oder ein Tierarzt oder auch ein Facharzt (vgl. Urteil vom 30. April 1986, Kommission/Frankreich, a. a. O., Randnr. 13), ununterbrochen in der Nähe des Patienten oder Kunden aufhält. Die ununterbrochene Verfügbarkeit desselben Arztes wird im übrigen nicht unbedingt durch die Vorschrift, die nur jeweils eine Praxis zuläßt, sichergestellt, etwa wenn der Arzt auf Reisen ist, eine Teilzeitbeschäftigung ausübt oder einer Gemeinschaftspraxis angehört. Eine ununterbrochene ärztliche Versorgung und eine wirksame Organisation des Notdienstes kann zum anderen mit weniger einschränkenden Mitteln sichergestellt werden, etwa indem eine Mindestanwesenheit vorgeschrieben wird oder durch Vorkehrungen, die eine Vertretung sichern.
- 23 Dies zeigt, daß das streitige Verbot zu absolut und zu allgemein ist und daß es daher nicht unter Hinweis auf die Notwendigkeit, eine ununterbrochene ärztliche Versorgung zu sichern, gerechtfertigt werden kann.
- 24 Es ist somit festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48 und 52 EWG-Vertrag verletzt hat, daß es Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind oder dort einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen, daran hindert, sich unter Beibehaltung ihrer Praxis oder ihrer Beschäftigung in diesem Mitgliedstaat in Luxemburg niederzulassen oder dort einer unselbständigen Beschäftigung nachzugehen.

### Kosten

- 25 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Beklagte mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Das Großherzogtum Luxemburg hat dadurch seine Verpflichtungen aus den Artikeln 48 und 52 EWG-Vertrag verletzt, daß es Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind oder dort einer unselbständigen Beschäftigung nachgehen, daran hindert, sich unter Beibehaltung ihrer Praxis oder ihrer Beschäftigung in diesem Mitgliedstaat in Luxemburg niederzulassen oder dort einer unselbständigen Beschäftigung nachzugehen.
- 2) Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten des Verfahrens.

Due

Schockweiler

Grévisse

Kapteyn

Mancini

Kakouris

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Juni 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due