

Rechtssache C-86/21

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

11. Februar 2021

Vorlegendes Gericht:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

4. Februar 2021

Beklagte und Berufungsklägerin:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

Klägerin und Berufungsbeklagte:

Delia

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Öffentlicher Dienst – Krankenpflegepersonal – Entwicklung der Laufbahn –
Dienstalter – Anerkennung der in einem öffentlichen Krankenhaus eines anderen
Mitgliedstaats geleisteten Dienstzeit

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Art. 45 AEUV – Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Nationale Regelung, die die
Anerkennung der in einem öffentlichen Krankenhaus eines anderen Mitgliedstaats
geleisteten Dienstzeit ausschließt – Beschränkungen der Freizügigkeit der
Arbeitnehmer – Fehlen allgemeiner Kriterien für die Anerkennung der
Laufbahnsysteme des Personals der Gesundheitsdienste der Mitgliedstaaten –
Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 – Nichtdiskriminierung – Art. 267
AEUV

Vorlagefragen

1. Stehen Art. 45 AEUV und Art. 7 der Verordnung Nr. 492/2011 einer nationalen Bestimmung wie Art. 6.2.c des Dekrets Nr. 43/2009 vom 2. Juli 2009 entgegen, die die Anerkennung der in einer bestimmten Berufsgruppe im öffentlichen Gesundheitsdienst eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union erbrachten Dienstleistungen ausschließt?
2. Falls die erste Frage bejaht wird: Kann die Anerkennung der im öffentlichen Gesundheitssystem eines Mitgliedstaats erbrachten Dienstleistungen davon abhängig gemacht werden, dass im Voraus allgemeine Kriterien für die Anerkennung von Laufbahnsystemen des Personals der Gesundheitsdienste der Mitgliedstaaten der Europäischen Union festgelegt werden?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts

- Vertrag über die Europäische Union, Art. 3 Abs. 2, Art. 26 Abs. 2 und Art. 45.
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 45, Art. 46 und Art. 168 Abs. 7.
- Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, insbesondere Art. 7.

Angeführte nationale Vorschriften

A. Nationales Recht

- Allgemeines Gesetz Nr. 14/1986 vom 25. April 1986 über die Gesundheit
Art. 44: „1. Sämtliche öffentliche Strukturen und Dienstleistungen im Dienst der Gesundheit bilden das nationale Gesundheitssystem. 2. Das nationale Gesundheitssystem ist die Gesamtheit der Gesundheitsdienste der Verwaltung des Staates und der Gesundheitsdienste der Autonomen Gemeinschaften nach Maßgabe dieses Gesetzes.“
- Gesetz 16/2003 vom 28. Mai 2003 über Kohäsion und Qualität im nationalen Gesundheitssystem
Art. 43: „Die Gewährleistung der Mobilität des Personals im gesamten nationalen Gesundheitssystem ist einer der wesentlichen Aspekte seiner Kohäsion ...“
- Gesetz 44/2003 vom 21. November 2003 über die Organisation der Gesundheitsberufe

Art. 37 (Allgemeine Vorschriften über die berufliche Entwicklung und ihre Anerkennung): „1. Es wird ein System zur Anerkennung der beruflichen Entwicklung der Angehörigen der Gesundheitsberufe, auf die sich die Art. 6 und 7 dieses Gesetzes beziehen, geschaffen [...]. 3. Berufsangehörige, die im Hoheitsgebiet des Staats niedergelassen sind oder dort ihre Leistungen erbringen, erhalten auf freiwilliger Basis Zugang zum System der beruflichen Entwicklung“.

Art. 38: „1. Die Gesundheitsverwaltungen regeln für ihre eigenen Zentren und Einrichtungen die Anerkennung der beruflichen Entwicklung nach folgenden allgemeinen Grundsätzen: a) Die Anerkennung ist in vier Besoldungsgruppen gegliedert [...]. c) Um Zugang zur ersten Besoldungsgruppe zu erhalten, muss eine fünfjährige Ausübung des Berufs nachgewiesen werden. ...“

- Gesetz 55/2003 vom 16. Dezember 2003 über das Rahmenstatut für das statutarische Personal der Gesundheitsdienste

Art. 40: „[...] 3. Die Personalkommission des nationalen Gesundheitssystems legt die allgemeinen Grundsätze und Kriterien für die Anerkennung der Laufbahnsysteme der verschiedenen Gesundheitsdienste fest, um die gegenseitige Anerkennung der Besoldungsgruppen, ihre beruflichen Wirkungen und die Freizügigkeit dieser Berufsangehörigen im gesamten nationalen Gesundheitssystem zu gewährleisten. ...“

Art. 41: „1. Das System der Vergütung des statutarischen Personals setzt sich aus der Grund- und der Zusatzvergütung zusammen.“

Art. 42: „1. Die Grundvergütung umfasst: a) das Grundgehalt [...] b) die Dienstalterszulagen [für jeweils drei Dienstjahre] [...] c) die außerordentlichen Zahlungen“.

Art. 43 (Zusatzvergütung): „2. [...] e) Laufbahnzulage zur Abgeltung der in der Laufbahn erreichten Besoldungsgruppe, wenn ein derartiges System der beruflichen Entwicklung in der entsprechenden Berufsgruppe eingeführt worden ist“.

B. Recht der Autonomen Gemeinschaft

- Dekret 43/2009 vom 2. Juli 2009 zur Regelung der Laufbahn des statutarischen Personals des Gesundheitsdienstes von Kastilien und León

Art. 6: „1. Die Laufbahn im Gesundheitsdienst von Kastilien und León gliedert sich in vier Besoldungsgruppen. 2. Für den Zugang zur ersten Besoldungsgruppe oder zu höheren Besoldungsgruppen gelten die folgenden Voraussetzungen: a) Zugehörigkeit zum festangestellten statutarischen Personal in der Berufsgruppe, in der die erste oder eine höhere Besoldungsgruppe der entsprechenden Laufbahnart angestrebt wird, und

Erfüllung der Aufgaben im Gesundheitsdienst von Kastilien und León.
 b) Stellung eines Antrags auf Zugang zur ersten oder zu einer höheren Besoldungsgruppe in der in den entsprechenden Ausschreibungen vorgesehenen Frist und Form. c) Nachweis, dass der Beruf zum Zeitpunkt der jeweiligen Ausschreibung über so viele Jahre, wie für die entsprechende Laufbahnart für den Zugang zur ersten oder zu einer höheren Besoldungsgruppe vorgeschrieben sind, als statutarischer Bediensteter in Zentren und Einrichtungen des nationalen Gesundheitssystems ausgeübt wurde, und zwar gemäß der folgenden Staffelung: i. Der Zugang zur Besoldungsgruppe I erfordert den Nachweis der fünfjährigen Berufsausübung als statutarischer Bediensteter im nationalen Gesundheitssystem in derselben Berufsgruppe, in der der Zugang zu der entsprechenden Laufbahnart angestrebt wird“.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 13. Oktober 2017 wurde im Amtsblatt der Autonomen Gemeinschaft Kastilien und León der Beschluss der Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Regionale Gesundheitsdirektion von Kastilien und León) vom 6. Oktober 2017 mit einer Stellenausschreibung im gewöhnlichen Verfahren für über eine erhebliche Dauer beschäftigtes Interimspersonal veröffentlicht und eine Frist zur Einreichung von Anträgen auf Zugang zur Besoldungsgruppe I für das Jahr 2010 bestimmt. Zu den Voraussetzungen für die Stellung des Antrags gehörte der Nachweis einer fünfjährigen Berufsausübung als statutarischer Bediensteter im Gesundheitsdienst von Kastilien und León in derselben Berufsgruppe, in der der Zugang zu der entsprechenden Laufbahnart angestrebt wurde.
- 2 Am 26. Oktober 2017 stellte Frau Delia einen Antrag auf Zugang zur Besoldungsgruppe I in der Berufsgruppe Krankenschwester und gab an, sie habe bis zum 31.12.2010 in dieser Berufsgruppe seit zehn Jahren und drei Monaten Dienstleistungen erbracht. Dazu gehörten Dienstleistungen, die sie vom 20. November 2000 bis zum 25. Juli 2007 für das zum nationalen Gesundheitsdienst Portugals gehörende Krankenhaus Santa María de Lisboa erbracht hatte.
- 3 Gleichzeitig erhob Frau Delia bei der Gerencia Regional de Salud de Castilla y León einen verwaltungsrechtlichen Widerspruch gegen den angeführten Beschluss vom 6. Oktober 2017 und trug vor, dass als fünfjährige Berufsausübung in derselben Berufsgruppe, in der der Zugang zur entsprechenden Laufbahnart angestrebt werde, auch die Berufsausübung im nationalen Gesundheitssystem Spaniens oder im nationalen Gesundheitssystem eines beliebigen anderen Mitgliedstaats der Union zu berücksichtigen sei und nicht nur die Berufsausübung im Gesundheitsdienst von Kastilien und León.
- 4 Die Gerencia Regional de Salud de Castilla y León gab diesem Widerspruch teilweise statt. Sie stellte fest, dass die im nationalen Gesundheitssystem Spaniens

erbrachten Dienstleistungen zu berücksichtigen seien, nicht aber die im nationalen Gesundheitssystem Portugals erbrachten Dienstleistungen.

- 5 Frau Delia erhob gegen diese Entscheidung eine verwaltungsgerichtliche Klage vor dem Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Nr. 3 de Valladolid und machte geltend, dass auch die im nationalen Gesundheitssystem Portugals erbrachten Dienstleistungen zu berücksichtigen seien.
- 6 Mit Urteil vom 16. Dezember 2019 gab dieses Gericht der von Frau Delia erhobenen verwaltungsgerichtlichen Klage mit der Begründung statt, dass die Ausschreibung den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Gebiet der Union verletze.
- 7 Die Gerencia Regional de Salud de Castilla y León legte gegen dieses Urteil beim Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Oberstes Gericht von Kastilien und León) Berufung ein.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 Frau Delia ist der Ansicht, dass der Beschluss der Gerencia Regional de Salud de Castilla y León gegen den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Gebiet der Union und gegen die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu diesem Grundsatz verstoße. Zudem habe die zur Autonomen Gemeinschaft Kastilien und León gehörende Gerencia de Salud des Áreas de León im Hinblick auf die Dienstalterszulage die Dienstleistungen anerkannt, die sie im nationalen Gesundheitssystem Portugals (Krankenhaus Santa María de Lisboa) vom 20. November 2000 bis zum 21. Juni 2007 in der Berufsgruppe Krankenschwester erbracht habe.
- 9 Die Gerencia Regional de Salud de Castilla y León ist der Ansicht, dass ihr Beschluss rechtmäßig sei. Sie trägt vor, weder in der Klage noch im angefochtenen Urteil würden die Merkmale, die rechtliche Ausgestaltung und die Besonderheiten der Laufbahn, wie sie im spanischen Recht geregelt sei, auseinandergesetzt. Außerdem betreffe die im angefochtenen Urteil angeführte Rechtsprechung andere tatsächliche Fallgestaltungen in Bezug auf das bloße Dienstalter bei der Erbringung von Dienstleistungen und berücksichtige bei der Bewertung der betreffenden Erfahrung nicht die eigenen Ziele der Organisation, in der die Dienstleistungen erbracht würden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 10 Die Ausgestaltung der Laufbahn des statutarischen Personals ist nach spanischem Recht Sache der Autonomen Gemeinschaften, die die in den grundlegenden nationalen Regelungen vorgesehenen allgemeinen Grundsätze und Kriterien beachten müssen. Die verschiedenen Gesundheitssysteme der Autonomen Gemeinschaften sind in das nationale Gesundheitssystem eingegliedert. Um die

Mobilität der statutarischen Bediensteten zwischen den verschiedenen Gesundheitssystemen der Autonomen Gemeinschaften zu erleichtern, wurde die Entschließung der Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (Generaldirektion Personal und Haushaltsverwaltung) vom 29. Januar 2007 über die Veröffentlichung der Vereinbarung über die Festlegung der allgemeinen Kriterien für die Anerkennung der Laufbahnsysteme des Personals der Gesundheitsdienste verabschiedet (BOE Nr. 50 vom 27. Februar). Die [Entwicklung der] Laufbahn ist nicht nur an die Erbringung von Dienstleistungen (Dienstalter) geknüpft, sondern setzt voraus, dass diese Dienstleistungen in einer bestimmten Berufsgruppe und in einem bestimmten Gesundheitsdienst erbracht werden, ausgerichtet auf die Erreichung der Ziele der Organisation, in der sie erbracht werden.

- 11 Nach Art. 168 Abs. 7 AEUV fallen die Organisation und die Bereitstellung der Gesundheitsversorgung in die ausschließliche Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten der Union. Es gibt im Gegensatz zum spanischen nationalen Gesundheitssystem kein europäisches Gesundheitssystem und keine allgemeinen Kriterien für die Anerkennung der Laufbahnsysteme des Personals der Gesundheitsdienste der verschiedenen Mitgliedstaaten.
- 12 Der Gerichtshof hat festgestellt, dass bei der Beurteilung der Frage, ob eine nationale Regelung wie die im Ausgangsrechtsstreit eine Beschränkung im Sinne von Art. 45 AEUV darstellt, zu berücksichtigen ist, dass sämtliche Bestimmungen des AEUV über die Freizügigkeit den Unionsbürgern die Ausübung beruflicher Tätigkeiten aller Art im Gebiet der Union erleichtern sollen und nationalen Maßnahmen entgegenstehen, die die Unionsbürger benachteiligen könnten, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben wollen (vgl. insbesondere die Urteile vom 15. Dezember 1995, Bosman, C-415/93, Rn. 94, vom 17. März 2005, Kranemann, C-109/04, Rn. 25 und vom 11. Januar 2007, ITC, C-208/05, Rn. 31). Weiter hat der Gerichtshof ausgeführt, dass nationale Bestimmungen, die einen Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, daran hindern oder davon abhalten, sein Herkunftsland zu verlassen, um von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen, daher Beeinträchtigungen dieser Freiheit darstellen, auch wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Arbeitnehmer angewandt werden (vgl. insbesondere die bereits angeführten Urteile Bosman, Rn. 96, Kranemann, Rn. 26, und ITC, Rn. 33). Der Gerichtshof hat ebenfalls festgestellt, dass eine Maßnahme, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beeinträchtigt, nur zulässig ist, wenn mit ihr ein mit dem Vertrag vereinbar legitimer Zweck verfolgt wird und sie aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist. In einem derartigen Fall muss aber die Anwendung einer solchen Maßnahme auch geeignet sein, die Verwirklichung des in Rede stehenden Zwecks zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zu seiner Erreichung erforderlich ist (vgl. insbesondere Urteil vom 31. März 1993, Kraus, C-19/92, Rn. 32 und die bereits angeführten Urteile Bosman, Rn. 104, Kranemann, Rn. 33, und ITC, Rn. 37).

- 13 Angesichts der dargestellten innerstaatlichen Regelung und der angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs bestehen begründete Zweifel im Hinblick auf die Frage, ob sowohl Art. 45 AEUV als auch Art. 7 der Verordnung Nr. 492/2011 einer nationalen Bestimmung wie Art. 6.2.c des Dekrets 43/2009 vom 2. Juli 2009 entgegenstehen, soweit diese Bestimmung die Anerkennung der in einem öffentlichen Krankenhaus eines anderen Mitgliedstaats in der Berufsgruppe Krankenschwester erbrachten Dienstleistungen ausschließt. Man könnte durchaus der Auffassung sein, dass dies gegen den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und den Grundsatz der Gleichbehandlung verstößt und eine mittelbare Diskriminierung verschleiert. Andererseits könnte man jedoch auch die Ansicht vertreten, dass diese Bestimmung auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Arbeitnehmer unabhängigen Erwägungen beruht und zu dem mit ihr verfolgten Zweck der Regelung der Laufbahn in einem angemessenen Verhältnis steht, da es keine Kriterien für die Anerkennung in den verschiedenen Gesundheitssystemen der Mitgliedstaaten gibt.
- 14 Zu diesen Zweifeln trägt der Umstand bei, dass es eine Rechtsprechung der spanischen Tribunales Superiores de Justicia (Obergerichte) gibt, nach der das Dienstalter für sich genommen nicht ausreicht, sondern erforderlich ist, dass die Dienstleistung in einer bestimmten Berufsgruppe und in einem bestimmten Gesundheitsdienst erbracht wurde, der zum nationalen Gesundheitssystem gehört. Im Einklang mit dieser nationalen Rechtsprechung ist ebenfalls festgestellt worden, dass – da mit der Bestimmung ein legitimer Zweck verfolgt werde –, keine mittelbare Diskriminierung vorliege, denn man müsse auch berücksichtigen, dass von der Berechnung nicht nur Beschäftigungszeiten in anderen Mitgliedstaaten der Union ausgenommen seien, sondern auch Beschäftigungszeiten in nicht funktionell und organisatorisch in den nationalen Gesundheitsdienst eingegliederten Krankenhäusern in Spanien. Es bestehen auch Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung, soweit die von Frau Delia im Gesundheitssystem Portugals erbrachten Dienstleistungen zwar im Hinblick auf die Dienstalterszulagen anerkannt wurden, was zu einem Anspruch auf diese Grundvergütung führt, diese Dienstleistungen aber nicht im Hinblick auf den Zugang zur Besoldungsgruppe anerkannt wurden, wodurch sie einen Anspruch auf die Zusatzvergütung in Form der Laufbahnzulage erhalte.