

Quelle: <http://curia.europa.eu/>

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

28. April 2022(\*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Freizügigkeit der Arbeitnehmer – Art. 45 AEUV – Verordnung (EU) Nr. 492/2011 – Art. 7 Abs. 2 – Gleichbehandlung – Nationales System zur Anerkennung der beruflichen Laufbahn von Angehörigen der Gesundheitsberufe – Nichtberücksichtigung der in den Gesundheitsdiensten eines anderen Mitgliedstaats erworbenen Berufserfahrung – Hindernis“

In der Rechtssache C-86/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Obergericht Kastilien und León, Spanien) mit Entscheidung vom 4. Februar 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 11. Februar 2021, in dem Verfahren

**Gerencia Regional de Salud de Castilla y León**

gegen

**Delia**

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin I. Ziemele sowie der Richter A. Arabadjiev (Berichterstatter) und A. Kumin,

Generalanwalt: P. Pikamäe,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, vertreten durch D. Vélez Berzosa als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch I. Galindo Martín und B.-R. Killmann als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

## **Urteil**

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 45 AEUV und Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. 2011, L 141, S. 1).
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Delia und dem Generaldirektor der Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Regionale Gesundheitsdirektion von Kastilien und León, Spanien) aufgrund der Weigerung des Generaldirektors, im Rahmen der Anerkennung der beruflichen Laufbahn von Frau Delia für die Ermittlung ihres Dienstalters die von ihr in Portugal erworbene Berufserfahrung zu berücksichtigen.

### **Rechtlicher Rahmen**

#### ***Unionsrecht***

- 3 Kapitel I der Verordnung Nr. 492/2011 trägt den Titel „Die Beschäftigung, die Gleichbehandlung und die Familienangehörigen der Arbeitnehmer“. Art. 7 dieser Verordnung, der zu Abschnitt 2 („Ausübung der Beschäftigung und Gleichbehandlung“) dieses Kapitels gehört, sieht in seinem Abs. 1 vor:

„Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.“

#### ***Spanisches Recht***

- 4 In Art. 44 der Ley 14/1986, General de Sanidad (Allgemeines Gesetz 14/1986 über die Gesundheit) vom 25. April 1986 (BOE Nr. 102 vom 29. April 1986, S. 15207) in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung wird das nationale Gesundheitssystem wie folgt definiert:

„1. Sämtliche öffentlichen 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.“
- 5 Das Real Decreto 184/2015, por el que se regula el catálogo homogéneo de equivalencias de las categorías profesionales del personal estatutario de los servicios de salud y el procedimiento de su actualización (Königliches Dekret Nr. 184/2015 zur Festlegung eines einheitlichen Verzeichnisses der Gleichwertigkeit der Berufsgruppen des statutarischen Personals der Gesundheitsdienste und zu dessen Aktualisierung) vom 13. März 2015 (BOE Nr. 83 vom 7. April 2015, S. 29447) in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung enthält eine Tabelle der Gleichwertigkeit der Berufsgruppen, auf deren Grundlage dem statutarischen Personal Zugang zu freien Stellen in anderen Gesundheitsdiensten gewährt wird, was zur Verbesserung der Qualität der Versorgung und zur Gewährleistung der Mobilität im gesamten nationalen Gesundheitssystem führt, wie es Art. 43 der Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (Gesetz 16/2003 über Kohäsion und Qualität im nationalen Gesundheitssystem) vom 28. Mai 2003 (BOE Nr. 128 vom 29. Mai 2003, S. 20567) in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung vorsieht.
- 6 Art. 37 der Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias (Gesetz 44/2003 über die Organisation der Gesundheitsberufe) vom 21. November 2003 (BOE Nr. 280 vom 22. November 2003, S. 41442) in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung (im Folgenden: Gesetz 44/2003), der die Anerkennung der beruflichen Entwicklung betrifft, bestimmt:
- „1. Es wird ein System zur Anerkennung der beruflichen Entwicklung der Angehörigen der Gesundheitsberufe geschaffen, auf die sich die Art. 6 und 7 dieses Gesetzes beziehen. Dieses System besteht aus der öffentlichen, ausdrücklichen und individualisierten Anerkennung des Niveaus der beruflichen Entwicklung, die ein Angehöriger eines Gesundheitsberufs hinsichtlich Kenntnissen, Erfahrung in der Krankenpflege sowie der Lehr- und Forschungstätigkeit wie auch beim Erreichen der Ziele der Krankenpflege und der Forschung innerhalb der Organisation erlangt hat, für die er seine Dienste erbringt.
- ...
3. Berufsangehörige, die im Hoheitsgebiet des Staates niedergelassen sind oder dort ihre Leistungen erbringen, erhalten auf freiwilliger Basis Zugang zum System der beruflichen Entwicklung.“
- 7 Art. 38 des Gesetzes 44/2003 regelt bestimmte allgemeine Grundsätze der Anerkennung der beruflichen Entwicklung:

„1. Die Gesundheitsverwaltungen regeln für ihre eigenen Zentren und Einrichtungen die Anerkennung der beruflichen Entwicklung nach folgenden allgemeinen Grundsätzen:

...

- b) Der Zugang zur ersten Besoldungsgruppe oder zu höheren Besoldungsgruppen erfordert eine positive Beurteilung der Verdienste des Betroffenen im Hinblick auf seine Kenntnisse, seine Fähigkeiten, seine nachweisliche Weiterbildung sowie seine Lehr- und Forschungstätigkeiten. In dieser Beurteilung sind auch die Ergebnisse der krankenpflegerischen Tätigkeit des Betroffenen, deren Qualität und die Einhaltung der zu diesem Zweck dafür festgelegten Indikatoren sowie seine Beteiligung an der klinischen Verwaltung gemäß Art. 10 des Gesetzes 44/2003 zu berücksichtigen.

...“

- 8 Für die Comunidad Autónoma de Castilla y León (Autonome Gemeinschaft Kastilien und León, Spanien) ist die anwendbare Regelung im Decreto 43/2009, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León (Dekret 43/2009 zur Regelung der beruflichen Laufbahn des statutarischen Personals der Zentren und Einrichtungen des Gesundheitsdienstes von Kastilien und León) vom 2. Juli 2009 (BOCYL Nr. 125 vom 3. Juli 2009, S. 20084) in der für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Fassung (im Folgenden: Dekret 43/2009) festgelegt, das in Art. 6 bestimmt:

„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 innerhalb der Frist und in der Form, die in den entsprechenden Ausschreibungen vorgesehen sind;
- 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 Staffellung

- 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.“

### **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

- 9 Mit Entscheidung vom 6. Oktober 2017 schrieb der Generaldirektor der Regionalen Gesundheitsdirektion von Kastilien und León im gewöhnlichen Verfahren Stellen für langfristig beschäftigtes Interimspersonal aus und setzte eine Frist fest, innerhalb der für das Jahr 2010 Zugang zur Besoldungsgruppe I beantragt werden konnte. Der Antrag auf Zugang zur Besoldungsgruppe I stand nur Mitgliedern des langfristig beschäftigten Interimspersonals offen, die eine fünfjährige Berufsausübung als Mitglied des statutarischen Personals und/oder des nicht statutarischen Gesundheitspersonals in derselben Berufsgruppe im Gesundheitsdienst von Kastilien und León nachweisen konnten, in der der Zugang zu der entsprechenden Laufbahnart angestrebt wurde. Zu den in Anhang 1 dieser Entscheidung angeführten Berufsgruppen des statutarischen Gesundheitspersonals zählte auch die Kategorie „Krankenpfleger/Krankenpflegerin“.
- 10 Am 26. Oktober 2017 reichte Frau Delia ihre Bewerbung für diese Berufsgruppe ein und führte aus, dass sie am 31. Dezember 2010 zehn Jahre und drei Monate Dienste in dieser Berufsgruppe erbracht habe. Dazu zählten auch Dienste, die sie zwischen dem 20. November 2000 und dem 25. Juli 2007 im Krankenhaus Santa María in Lissabon (Portugal) erbracht habe.
- 11 Mit Entscheidung vom 25. Februar 2019 erklärte der Generaldirektor der Regionalen Gesundheitsdirektion von Kastilien und León, dass die innerhalb des spanischen Gesundheitssystems erfolgte Berufsausübung im Zusammenhang mit der erforderlichen fünfjährigen Berufsausübung berücksichtigt werden könne. Die Berücksichtigung des Zeitraums, in dem die Betroffene in Portugal tätig gewesen war, lehnte er jedoch ab, da dies im System zur Anerkennung der beruflichen Entwicklung der Autonomen Gemeinschaft Kastilien und León nicht vorgesehen sei.
- 12 Dieser Zeitraum wurde aber bei der Berechnung der Dreijahresdienstalterszulagen für befristet beschäftigtes statutarisches Personal berücksichtigt.
- 13 Frau Delia erhob eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen die Entscheidungen vom 6. Oktober 2017 und vom 25. Februar 2019, um zu erreichen, dass auch die von ihr im portugiesischen Gesundheitssystem

erbrachten Dienste im Rahmen der Anerkennung ihrer beruflichen Entwicklung bei der Berechnung ihres Dienstalters berücksichtigt werden.

- 14 Mit Urteil vom 16. Dezember 2019 gab der Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 3 de Valladolid (Verwaltungsgericht Nr. 3 Valladolid, Spanien) der Klage statt. Die Autonome Gemeinschaft Kastilien und León legte daraufhin beim Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Obergericht Kastilien und León, Spanien), dem vorlegenden Gericht, ein Rechtsmittel gegen dieses Urteil ein.
- 15 Nach Ansicht dieses Gerichts könnte davon ausgegangen werden, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmung eine mittelbare Diskriminierung sowie einen Verstoß gegen den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und den Grundsatz der Gleichbehandlung darstelle. Umgekehrt könnte angenommen werden, dass diese Bestimmung auf Erwägungen beruhe, die von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Arbeitnehmer unabhängig seien, durch die Struktur und die organisatorischen Grundsätze des nationalen Gesundheitssystems sowie durch die Ziele der Organisation, innerhalb der die Gesundheitsdienste erbracht würden, gerechtfertigt und im Hinblick auf diese Ziele verhältnismäßig sei. Dabei könnte die unterschiedliche Behandlung im Übrigen dadurch gerechtfertigt sein, dass in den verschiedenen Gesundheitssystemen der Mitgliedstaaten keine Kriterien für die Anerkennung existierten.
- 16 Das Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Obergericht Kastilien und León) hat deshalb beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
  - 1) Stehen Art. 45 AEUV und Art. 7 der Verordnung Nr. 492/2011 einer nationalen Bestimmung wie Art. 6 Abs. 2 Buchst. c des Dekrets Nr. 43/2009 entgegen, die die Anerkennung der in einer bestimmten Berufsgruppe im öffentlichen Gesundheitsdienst eines anderen Mitgliedstaats der Europäischen Union erbrachten Dienste ausschließt?
  - 2) Falls die erste Frage bejaht wird: Kann die Anerkennung der im öffentlichen Gesundheitssystem eines Mitgliedstaats erbrachten Dienste 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?

### **Zu den Vorlagefragen**

- 17 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 45 AEUV und Art. 7 der Verordnung Nr. 492/2011 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung über

die Anerkennung der beruflichen Entwicklung im Gesundheitsdienst eines Mitgliedstaats entgegenstehen, die ausschließt, dass die von einem Arbeitnehmer in einem öffentlichen Gesundheitsdienst eines anderen Mitgliedstaats erworbene Berufserfahrung bei der Ermittlung des Dienstalters berücksichtigt wird. Das vorliegende Gericht fragt sich außerdem, ob das Fehlen eines Systems der vorherigen Billigung allgemeiner Kriterien für die Anerkennung der Laufbahnen des Personals der Gesundheitsdienste der verschiedenen Mitgliedstaaten auf Unionsebene in diesem Zusammenhang maßgeblich ist.

- 18 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 168 Abs. 7 AEUV das Unionsrecht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Erlass von Vorschriften zur Organisation von Diensten im Gesundheitswesen unberührt lässt. Gleichwohl müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht beachten, insbesondere die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Grundfreiheiten, die es den Mitgliedstaaten untersagen, ungerechtfertigte Beschränkungen der Ausübung dieser Freiheiten im Bereich der Gesundheitsversorgung einzuführen oder beizubehalten (Urteil vom 20. Dezember 2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 19 Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, schließt die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung aus, dass für den Zugang zu einer Besoldungsgruppe im Rahmen der Anerkennung der beruflichen Entwicklung der Zeitraum berücksichtigt wird, in dem der betroffene Arbeitnehmer in einem öffentlichen Gesundheitsdienst eines anderen Mitgliedstaats Dienste erbracht hat.
- 20 Allerdings sind bei der Berechnung des Dienstalters nach Angaben der Regionalen Gesundheitsdirektion von Kastilien und León nicht nur die Dienstzeiten in anderen Mitgliedstaaten der Union ausgeschlossen, sondern auch jene Dienstzeiten, die in Spanien in Gesundheitseinrichtungen geleistet werden, die funktionell und organisatorisch nicht in das spanische Gesundheitswesen integriert sind. Daher würden Arbeitnehmer, die Staatsangehörige eines anderen Mitgliedstaats sind, in Bezug auf die berufliche Entwicklung nicht anders behandelt als spanische Arbeitnehmer. Diese Regelung hindere Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten der Union nicht am Zugang zu der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Berufsgruppe und diskriminiere sie nicht, da sie auch für spanische Arbeitnehmer gelte.
- 21 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Freizügigkeit insgesamt den Angehörigen der Mitgliedstaaten die Ausübung von beruflichen Tätigkeiten aller Art im Gebiet der Union erleichtern sollen und Maßnahmen entgegenstehen, die diese Staatsangehörigen benachteiligen könnten, wenn sie eine wirtschaftliche Tätigkeit im Gebiet eines

anderen Mitgliedstaats ausüben wollen (Urteil vom 11. Juli 2019, A, C-716/17, EU:C:2019:598, Rn. 16 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 22 Als Erstes ist zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung eine verbotene Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 Abs. 1 AEUV darstellt.
- 23 Aus der Rechtsprechung ergibt sich insoweit, 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, Beeinträchtigungen dieser Freiheit darstellen, auch wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Arbeitnehmer angewandt werden (Urteil vom 11. Juli 2019, A, C-716/17, EU:C:2019:598, Rn. 17 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 24 Mit Art. 45 AEUV soll außerdem insbesondere verhindert werden, dass ein Arbeitnehmer, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und in mehr als einem Mitgliedstaat beschäftigt war, ohne objektiven Grund schlechter gestellt wird als ein Arbeitnehmer, der seine gesamte berufliche Laufbahn in einem einzigen Mitgliedstaat zurückgelegt hat (Urteil vom 12. Mai 2021, CAF, C-27/20, EU:C:2021:383, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 25 Die Freizügigkeit wäre nämlich nicht voll verwirklicht, wenn die Mitgliedstaaten die Anwendung dieser Bestimmung denjenigen ihrer Staatsangehörigen versagen dürften, die von den im Unionsrecht vorgesehenen Erleichterungen Gebrauch gemacht und dank dieser Erleichterungen berufliche Qualifikationen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen erworben haben, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. Dezember 2020, Onofrei, C-218/19, EU:C:2020:1034, Rn. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 26 Der Gerichtshof hat somit entschieden, dass eine nationale Regelung, die nicht alle in einem anderen als dem Herkunftsmitgliedstaat des Wanderarbeitnehmers zurückgelegten gleichwertigen Vordienstzeiten anrechnet, geeignet ist, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Verstoß gegen Art. 45 Abs. 1 AEUV weniger attraktiv zu machen (Urteil vom 23. April 2020, Land Niedersachsen [Einschlägige Vordienstzeiten], C-710/18, EU:C:2020:299, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 27 Daher ist festzustellen, dass eine Regelung eines Mitgliedstaats wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die für die berufliche Entwicklung nur die Berücksichtigung der Berufserfahrung erlaubt, die der Bewerber in den spanischen Gesundheitsdiensten in derselben Berufsgruppe wie derjenigen erworben hat, in der er Zugang zu der entsprechenden Laufbahnart anstrebt, geeignet ist, einen Arbeitnehmer davon abzuhalten, von seinem Recht auf

Freizügigkeit nach Art. 45 AEUV Gebrauch zu machen. Ein solcher Arbeitnehmer wird davon abgehalten, seinen Herkunftsmitgliedstaat zu verlassen, um in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten oder sich dort niederzulassen, wenn seine in einem anderen Mitgliedstaat erworbene Berufserfahrung aufgrund dieser Regelung nicht berücksichtigt werden kann.

- 28 Daher ist davon auszugehen, dass spanische Wanderarbeitnehmer, die beabsichtigen, in der Berufsgruppe „Krankenpfleger/Krankenpflegerin“ in einer Gesundheitseinrichtung oder einem Gesundheitszentrum in einem anderen Mitgliedstaat als dem Königreich Spanien tätig zu werden, davon abgehalten werden, dies zu tun, wenn die gleichwertige Berufserfahrung, die sie dort erwerben, bei ihrer Rückkehr nach Spanien für die Beurteilung ihrer beruflichen Entwicklung nicht berücksichtigt wird.
- 29 Als Zweites ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 45 Abs. 2 AEUV die Freizügigkeit der Arbeitnehmer die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen umfasst. Diese Bestimmung wird in Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 konkretisiert, der klarstellt, dass ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen genießt wie die inländischen Arbeitnehmer (Urteil vom 2. März 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, Rn. 32).
- 30 Es ist auch daran zu erinnern, dass der sowohl in Art. 45 AEUV als auch in Art. 7 der Verordnung Nr. 492/2011 niedergelegte Gleichbehandlungsgrundsatz nicht nur unmittelbare Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle mittelbaren Formen der Diskriminierung verbietet, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (Urteil vom 2. März 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 31 In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof klargestellt, dass eine Bestimmung des nationalen Rechts, wenn sie – obwohl sie auf alle Arbeitnehmer ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit unterschiedslos anwendbar ist – sich ihrem Wesen nach stärker auf Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, als auf inländische Arbeitnehmer auswirken kann und folglich die Gefahr besteht, dass sie die Erstgenannten besonders benachteiligt, als mittelbar diskriminierend anzusehen ist, sofern sie nicht objektiv gerechtfertigt ist und in angemessenem Verhältnis zum verfolgten Ziel steht (Urteil vom 10. Oktober 2019, Krahn, C-703/17, EU:C:2019:850, Rn. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 32 Um eine Maßnahme als mittelbar diskriminierend qualifizieren zu können, muss sie nicht bewirken, dass alle Inländer begünstigt werden oder dass unter Ausschluss der Inländer nur die Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten benachteiligt werden (Urteil vom 5. Dezember 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, Rn. 27 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 33 Im vorliegenden Fall kann sich die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung dadurch, dass die Berufserfahrung, die durch einen Wanderarbeitnehmer im Gesundheitswesen eines anderen Mitgliedstaats als dem Königreich Spanien erworben wird, nicht berücksichtigt wird, stärker auf Wanderarbeitnehmer als auf inländische Arbeitnehmer auswirken, indem sie Wanderarbeitnehmer besonders benachteiligt, da diese vor der Aufnahme einer Tätigkeit im Gesundheitswesen des Königreichs Spanien sehr wahrscheinlich Berufserfahrung in einem anderen Mitgliedstaat als diesem erworben haben. So würde ein Wanderarbeitnehmer, der bei Arbeitgebern mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als dem Königreich Spanien im selben Umfang und über denselben Zeitraum einschlägige Berufserfahrung erworben hat wie ein Arbeitnehmer, der seine Berufslaufbahn in den entsprechenden spanischen Gesundheitsdiensten durchlaufen hat, durch die nicht erfolgende Berücksichtigung dieser Berufserfahrung benachteiligt, wenn es im Rahmen der Anerkennung seiner beruflichen Entwicklung um Zugang zu einer Besoldungsgruppe geht (vgl. entsprechend Urteil vom 5. Dezember 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, Rn. 28).
- 34 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung eine nach Art. 45 AEUV und Art. 7 Abs. 1 der Verordnung Nr. 492/2011 grundsätzlich verbotene Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit darstellt.
- 35 Nach gefestigter Rechtsprechung können nationale Maßnahmen, die geeignet sind, die Ausübung der durch den AEU-Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu behindern oder weniger attraktiv zu machen, nur dann zugelassen werden, wenn mit ihnen ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel verfolgt wird, wenn sie geeignet sind, dessen Erreichung zu gewährleisten, und wenn sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (Urteil vom 20. Dezember 2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 36 Es ist hervorzuheben, dass im Rahmen einer Rechtssache, mit der der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV befasst worden ist, für die Klärung der Frage, welche Ziele mit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung tatsächlich verfolgt werden, das vorlegende Gericht zuständig ist (Urteil vom 20. Dezember 2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 37 Im vorliegenden Fall weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung das im Allgemeininteresse liegende Ziel verfolge, die Ziele und die Organisation des nationalen Gesundheitswesens zu gewährleisten. Die Anerkennung der beruflichen Entwicklung des Arbeitnehmers umfasse nicht nur die Berücksichtigung des Dienstalters, sondern verlange auch, dass bestimmte Dienste in einer konkreten Berufsgruppe und bei einem bestimmten Gesundheitsdienst erbracht worden seien und die Erreichung der Ziele der Organisation angestrebt werde, innerhalb der diese Dienste erbracht würden. Es sei aber schwierig, zu beurteilen, in welchem Ausmaß Ziele eines anderen Mitgliedstaats erfüllt würden.
- 38 Da die Aufgaben der Berufsgruppe, in der die betreffenden Dienste erbracht würden, für die Zwecke der Anerkennung der beruflichen Entwicklung beurteilt würden und außerhalb des spanischen Gesundheitssystems erbrachte Dienste Qualitätsstandards oder Zielen entsprechen könnten, die niedriger seien als die Anforderungen des spanischen Gesundheitssystems, hätte die Berücksichtigung der genannten Aufgaben nach Ansicht der Regionalen Gesundheitsdirektion von Kastilien und León zur Folge, dass die berufliche Entwicklung des Personals anerkannt würde, das bestimmte Dienste erbracht habe, die die betreffenden Qualitätsstandards oder Ziele nicht erfüllten.
- 39 Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung sei daher im Wesentlichen durch die auf Unionsebene fehlende Harmonisierung der Modalitäten der Berücksichtigung der erworbenen Berufserfahrung sowie durch das Fehlen von Kriterien für den Vergleich von Qualitätsstandards, Grundsätzen und Zielen der Gesundheitssysteme gerechtfertigt.
- 40 Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden soll. Da sich dieses Niveau von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden kann, ist den Mitgliedstaaten in diesem Bereich ein Wertungsspielraum zuzuerkennen (Urteil vom 20. Dezember 2017, Simma Federspiel, C-419/16, EU:C:2017:997, Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Daraus folgt, dass das vom vorlegenden Gericht in dieser Rechtssache genannte Ziel, nämlich die Gewährleistung der Ziele und der Organisation des nationalen Gesundheitswesens als ein Ziel der öffentlichen Gesundheitspolitik, das mit der Verbesserung der Qualität der Versorgung innerhalb des betreffenden Gesundheitssystems und der Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus zusammenhängt, im Sinne der in Rn. 35 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung als ein im Allgemeininteresse liegendes Ziel betrachtet werden kann.
- 42 Auch wenn sich ein solches im Allgemeininteresse liegendes Ziel vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht als zulässig

erweisen kann, muss die nationale Bestimmung außerdem geeignet sein, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, damit die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die sie mit sich bringt, gerechtfertigt sein kann. Zudem darf sie nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

- 43 In Anbetracht der dem Gerichtshof vorliegenden Akten und vorbehaltlich einer Überprüfung durch das vorlegende Gericht ist nicht ersichtlich, dass die Berücksichtigung des Dienalters des betreffenden Angehörigen eines Gesundheitsberufs und des individuellen Niveaus, das dieser hinsichtlich Kenntnissen, Erfahrung in der Krankenpflege sowie der Lehr- und Forschungstätigkeit wie auch beim Erreichen der Ziele in den Bereichen Krankenpflege und Forschung innerhalb der betreffenden Organisation erlangt hat, als eine Maßnahme betrachtet werden könnte, die ungeeignet wäre, das mit ihr verfolgte Ziel eines besseren Gesundheitsschutzes zu erreichen.
- 44 Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung wird das vorlegende Gericht zum einen zu berücksichtigen haben, dass die Anerkennung der Berufserfahrung, die der betroffene Arbeitnehmer im Gesundheitssystem eines anderen Mitgliedstaats erworben hat, nicht generell als Hindernis für das Erreichen eines solchen Ziels angesehen werden kann.
- 45 Zum anderen hat das vorlegende Gericht den Umstand zu berücksichtigen, dass die Anerkennung dieser Berufserfahrung im Wege eines Verfahrens erfolgen könnte, das dem Betroffenen die Möglichkeit bietet, die Gleichwertigkeit seiner in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufserfahrung nachzuweisen, wie dies gemäß den dem Gerichtshof vorliegenden Akten nach der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung zulässig ist, um Dreijahresdienstalterszulagen für befristet beschäftigtes statutarisches Personal zu erhalten.
- 46 In einer Situation, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. 2005, L 255, S. 22) fällt, sondern unter Art. 45 AEUV – was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist –, muss der betreffende Aufnahmemitgliedstaat nämlich seine Verpflichtungen im Bereich der Anerkennung von Berufsqualifikationen beachten (Urteil vom 3. März 2022, *Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirasto [Ärztliche Grundausbildung]*, C-634/20, EU:C:2022:149, Rn. 41).
- 47 So hat der Gerichtshof entschieden, dass die Behörden dieses Mitgliedstaats, die mit einem Antrag eines Unionsbürgers auf Zulassung zu einem Beruf befasst sind, dessen Aufnahme nach dem anwendbaren nationalen Recht vom Besitz eines Diploms oder einer beruflichen Qualifikation oder von Zeiten

praktischer Erfahrung abhängt, sämtliche Diplome, Prüfungszeugnisse oder sonstigen Befähigungsnachweise sowie die einschlägige Erfahrung des Betroffenen in der Weise berücksichtigen müssen, dass sie die durch diese Nachweise und diese Erfahrung belegten Fachkenntnisse mit den nach dieser nationalen Regelung vorgeschriebenen Kenntnissen und Fähigkeiten vergleichen (Urteil vom 3. März 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto* [Ärztliche Grundausbildung], C-634/20, EU:C:2022:149, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 48 Führt die vergleichende Prüfung der Nachweise zu der Feststellung, dass die durch den ausländischen Nachweis bescheinigten Kenntnisse und Fähigkeiten den nach den nationalen Rechtsvorschriften verlangten entsprechen, so hat der Aufnahmemitgliedstaat anzuerkennen, dass dieser Nachweis die in diesen Vorschriften aufgestellten Voraussetzungen erfüllt. Ergibt der Vergleich hingegen, dass diese Kenntnisse und Fähigkeiten einander nur teilweise entsprechen, so kann dieser Mitgliedstaat von dem Betroffenen den Nachweis, dass er die fehlenden Kenntnisse und Fähigkeiten erworben hat, verlangen (Urteile vom 6. Oktober 2015, *Brouillard*, C-298/14, EU:C:2015:652, Rn. 57, und vom 8. Juli 2021, *Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija*, C-166/20, EU:C:2021:554, Rn. 39).
- 49 Folglich ist das Vorbringen der Regionalen Gesundheitsdirektion von Kastilien und León, dass es innerhalb der Union keine gemeinsame Regelung für die Organisation der Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten gebe, zurückzuweisen.
- 50 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 45 AEUV und Art. 7 der Verordnung Nr. 492/2011 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung über die Anerkennung der beruflichen Entwicklung im Gesundheitsdienst eines Mitgliedstaats, die ausschließt, dass die von einem Arbeitnehmer in einem öffentlichen Gesundheitsdienst eines anderen Mitgliedstaats erworbene Berufserfahrung für die Ermittlung des Dienstalters berücksichtigt wird, entgegenstehen, sofern die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die diese Regelung mit sich bringt, nicht einem im Allgemeininteresse liegenden Ziel dient, die Erreichung dieses Ziels gewährleistet und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

## **Kosten**

- 51 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt:

**Art. 45 AEUV und Art. 7 der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung über die Anerkennung der beruflichen Entwicklung im Gesundheitsdienst eines Mitgliedstaats, die ausschließt, dass die von einem Arbeitnehmer in einem öffentlichen Gesundheitsdienst eines anderen Mitgliedstaats erworbene Berufserfahrung für die Ermittlung des Dienstalters berücksichtigt wird, entgegenstehen, sofern die Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die diese Regelung mit sich bringt, nicht einem im Allgemeininteresse liegenden Ziel dient, die Erreichung dieses Ziels gewährleistet und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.**