

**ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK**

an der Universität Bremen

**ZERP**

**Ailine Wolff-Pfisterer**

**Sprache als Freizügigkeitshindernis in der EU**

**Sprachliche Anforderungen an ausländische EG-Bürger im  
Rahmen der Anerkennung von Befähigungsnachweisen für den  
Berufszugang und die Berufsausübung**

ZERP-Diskussionspapier 3/2002

## Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung .....	1
1.	Relevanz und Bedeutung von Sprachkenntnissen für die berufliche Freizügigkeit.....	1
2.	Bestandsaufnahme vorhandener Fremdsprachenkenntnisse in der EU .....	3
II.	Europarechtliche Regelungen, die Sprachkenntnisse für die Berufstätigkeit betreffen .....	4
1.	Verordnung 1612/68 als Konkretisierung von Art. 39 II EG.....	5
2.	Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 II EG:.....	6
a)	berufsspezifische Richtlinien: insbesondere Art. 20 III der Richtlinie 93/16/EWG.....	7
b)	Richtlinien über die allgemeine Anerkennung von Befähigungsnachweisen .....	7
3.	Richtlinie 94/58/EG betreffend die Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten .....	8
III.	Beispiele nationaler Regelungen, die ausdrücklich Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes für die dortige Berufstätigkeit verlangen .....	9
1.	Österreichisches Krankenpflegegesetz 1997 .....	9
2.	Deutsche Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 89/48/EWG für Lehrer .....	10
IV.	Nationale Praxis/ nationale Rechtsprechung in Deutschland .....	11
1.	Ärzte .....	11
a)	Approbation von Ärzten/Zahnärzten:.....	11
aa)	Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes Approbationsvoraussetzung? .....	12
bb)	Beschränkung der Approbation auf Behandlung von Patienten mit gleicher Muttersprache möglich? .....	13
cc)	Praxis Approbationsbehörde in NRW:.....	13
dd)	Praxis in Bremen .....	14
b)	Zulassung als Vertrags(zahn)arzt .....	14
2.	Gesundheitsfachberufe .....	16
3.	Rechtsanwälte .....	16
a)	Anwaltliche Berufsausübung ausländischer Rechtsanwälte unter Berufsbezeichnung des Herkunftsstaates .....	17
b)	Volle Integration der ausländischen Rechtsanwälte in den	

deutschen Berufsstand .....	17
aa) Eignungsprüfung, § 16 EuRAG.....	18
bb) Dreijährige Tätigkeit auf dem Gebiet des deutschen Rechts, § 11 EuRAG .....	18
cc) Dreijährige Tätigkeit in Deutschland mit anderweitigem Nachweis hinreichender Kenntnisse des deutschen Rechts, Art. 13 EuRAG .....	18
4. Unternehmer.....	19
V. Urteile des EuGH, die sich mit der Zulässigkeit von sprachlichen Anforderungen im Hinblick auf den Berufszugang beschäftigen .....	19
1. Urteil des EuGH in der Rs. C-379/87 (Groener), Art. 3 I 2 VO 1612/68.....	19
2. Urteil des EuGH in der Rs. C-424/97 (Haim II), Art. 52 EGV (43 EG), Art. 18 III der RL 78/686/EWG.....	20
3. Schlussanträge des Generalanwalts Jacob zu der Rs. C-238/98 (Hocsman).....	23
4. Urteil des EuGH in der Rs. C-281/98 (Angonese).....	25
VI. Ansichten der Literatur und der EU-Kommission zur Zulässigkeit von Sprachanforderungen und deren Überprüfung .....	26
1. Im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 39 II EG.....	26
2. Im Rahmen der Niederlassungsfreiheit, Art. 43 II.....	27
3. Im Anwendungsbereich der berufsspezifischen Richtlinien.....	27
a) Vorgeschichte zu z. B. Art. 20 III RL 93/16/EWG: .....	27
b) Interpretation des Art. 20 III RL 93/16/EWG umstritten .....	28
c) Ärzte im Angestelltenverhältnis, Spannungsverhältnis zu Art. 3 VO 1612/68? .....	30
4. Im Anwendungsbereich der Richtlinien über die allgemeine Anerkennung von Befähigungsnachweisen .....	31
a) Hauptanwendungsfall der RL 89/48/EWG: Beruf des Lehrers	31
b) Berichte der Kommission über die Anwendung der RL 89/48/EWG vom 15.02.1996 (Hochschuldiplomrichtlinie) und über die Anwendung der Richtlinie 92/51/EWG vom 3.2.2000 (zweite allgemeine Anerkennungsrichtlinie) .....	32
VII. Stellungnahme .....	33
1. Sprachanforderungen im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit...	33
2. Im Bereich der Niederlassungsfreiheit: .....	35
a) Grundsatz.....	35

b) Gilt im Anwendungsbereich berufsspezifischer Richtlinien, insbes. bei Ärzten/Zahnärzten nach RL 93/16/EWG bzw. RL 78/686/EWG etwas anderes?.....	35
Exkurs: Beschränkbarkeit der Kassenzulassung und der Approbation auf Behandlung von Personen mit einer bestimmten Muttersprache? .....	39
3. Neueste Perspektiven europäischer Rechtssetzung .....	41
4. Fazit .....	43
5. Ausblick:.....	45
Literaturverzeichnis .....	46

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit einer Thematik, deren wissenschaftliche Bearbeitung noch in den Anfängen steht: Gegenstand der Arbeit ist die Frage, inwieweit sprachliche Anforderungen im Rahmen der Anerkennung von Befähigungsnachweisen für den Berufszugang und die Berufsausübung nach europäischen und nationalen Regelungen zulässig sind. Das Thema steht im Schnittpunkt von europäischer Freizügigkeit einerseits und Berufszugangs- und Berufsausübungsrecht sowie Bildungsfragen andererseits. Mein Interesse an der vorliegend behandelten Problematik wurde während der Anfertigung einer Seminararbeit über die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in der EU im allgemeinen und bei Ärzten im besonderen geweckt. Das Problem der Sprache als Freizügigkeitshindernis wird in der Literatur nur ganz am Rande erwähnt. Die Relevanz für jegliche Berufstätigkeit ist jedoch offenkundig. So entstand die Idee, dieses Problem berufsübergreifend darzustellen, vorhandene Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene sowie Verwaltungspraktiken zu recherchieren und rechtlich zu beleuchten. Insbesondere das Urteil des EuGH in der Rs. C-424/97 (Haim II) vom 4.7.2000, in dem der EuGH sich erstmalig mit Sprachanforderungen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit beschäftigt, sowie der Beschluß des OVG NRW vom 9.7.2001, mit dem ein Antrag auf Erteilung der Approbation als Zahnarzt wegen mangelnder deutscher Sprachkenntnisse im Wege einstweiliger Anordnung abgelehnt wurde, gaben Anlaß die vorliegende Fragestellung zu untersuchen.

In bestimmten Berufen ist Sprachkompetenz besonders wichtig. Vertieft beschäftigt sich die Arbeit daher mit den sprachlichen Anforderungen an Ärzte, Angehörige der Gesundheitsfachberufe, Rechtsanwälte und Lehrer bei Ausübung von Freizügigkeitsrechten in der EU. Diese Schwerpunkte ergeben sich außerdem daraus, daß Sprachanforderungen in Bezug auf einige dieser Berufe bereits Gegenstand von Gerichtsentscheidungen waren. Die Ergebnisse dieser Arbeit können insbesondere für Angehörige dieser Berufe, die eine Berufstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat in Betracht ziehen, von Interesse sein, sowie für die zuständigen Behörden und Berufsorganisationen, bei denen Sprachkompetenz im Anerkennungsverfahren praktisch eine Rolle spielt.

Diese Arbeit lag in ihrer ursprünglichen Fassung im Aufbaustudium für Europäisches und Internationales Recht an der Universität Bremen als Magisterarbeit vor. Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. K. Sieveking, sowie allen, die mir die Veröffentlichung der Arbeit als ZERP-Diskussionspapier ermöglicht haben.

Bremen, im September 2002

Ailine Wolff-Pfisterer



## **I. Einleitung**

### *1. Relevanz und Bedeutung von Sprachkenntnissen für die berufliche Freizügigkeit*

Bevor die einschlägigen europarechtlichen Vorgaben und nationalen Regelungen vorgestellt werden, soll auf die Relevanz von Sprachkenntnissen im Hinblick auf die berufliche Freizügigkeit eingegangen werden und die Bedeutung die diesem Problem auf europäischer Ebene beigemessen wird.

Unabhängig davon, dass der Einsatz der Sprache in den einzelnen Berufen ganz unterschiedliche Ausmaße hat, liegt doch die Relevanz von Sprachkenntnissen für die europäische Freizügigkeit auf der Hand. Bei 15 Mitgliedstaaten mit 11 Amtssprachen ist ein Wahrnehmen der Freizügigkeit generell, aber besonders zu beruflichen Zwecken, wo eine erfolgreiche Kommunikation zwingend notwendig ist, ohne Kenntnis der Sprache des jeweiligen Landes nicht denkbar. Die bevorstehende Osterweiterung potenziert die Relevanz.

Sprachbedürfnisse entstehen, wenn Sprachhandlungen in einer anderen Sprache nötig werden. Seit Verwirklichung des Binnenmarktes 1993 dürften mehr Europäer Sprachbedürfnisse auch im Alltag spüren. "Je mehr Kontakt – je mehr Bedarf".<sup>1</sup> Im Rahmen der Berufsausübung können sich Sprachbedürfnisse in verschiedener Hinsicht ergeben: Kommunikation zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über den Inhalt der Arbeit, ggf. über einzuhaltende Sicherheitsvorschriften; bei Selbständigen evtl. Informationsbedarf über Rechts- und Standesvorschriften; bei Selbständigen wie Unselbständigen Kommunikation mit Kunden/Patienten, Behörden/Institutionen des Aufnahmelandes oder anderen inländischen Unternehmen usw.

Dass die mit dieser Arbeit aufgeworfene Fragestellung eine nähere Betrachtung wert ist, wird bestätigt durch das Aktionsmotto der Europäischen Union, unter dem das Jahr 2001 steht: Das Europäische Jahr der Sprachen.<sup>2</sup> Artikel 1 II des zugrundeliegenden Beschlusses nennt das Ziel "..., alle in den Mitgliedstaaten ansässigen Menschen zum Erlernen von Sprachen anzuhalten. ...". Weiter heißt es unter den Zielsetzungen in Artikel 2 c): "Es soll einer möglichst großen Zahl von Menschen nahe gebracht werden, welche Vorteile Kenntnisse mehrerer Sprachen mit sich bringen; diese stellen ein wesentliches Element dar bei der persönlichen und beruflichen Entwicklung von Einzelpersonen (auch bei der Suche nach einer

---

1 Haarder in Raasch, S. 11.

2 Beschluss Nr. 1934/2000/EG des Europäischen Parlament und des Rates vom 17.07.2000 über das Europäische Jahr der Sprachen 2001, ABl. Nr. L 232 vom 14.09.2000, S. 0001-0005.

Erstanstellung), ..., bei der vollen Nutzung der Rechte der Unionsbürgerschaft und bei der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Potentials von Unternehmen sowie der Gesellschaft insgesamt. ...". Als Zielgruppen werden u. a. Arbeitnehmer und Arbeitsuchende genannt. In Artikel 2d) heißt es weiter: "Sämtliche in den Mitgliedstaaten ansässige Personen sollen ermutigt werden, sich ... lebenslang Sprachkenntnisse und sprachbezogene Fähigkeiten im Zusammenhang mit der Verwendung der Sprache zu spezifischen, insbesondere beruflichen, Zwecken anzueignen ...". Im Hinblick auf das in Art. 18 EG<sup>3</sup> verbürgte Recht des Unionsbürgers, "sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... frei zu bewegen und aufzuhalten" seien Fremdsprachenkenntnisse für die uneingeschränkte Ausübung dieses Rechts unerlässlich.<sup>4</sup> "Der Aspekt der Sprachen ist eine der Herausforderungen des europäischen Aufbauwerks".<sup>5</sup> "Neben den menschlichen, kulturellen und politischen Vorteilen stellt das Erlernen von Sprachen auch ein beträchtliches Wirtschaftspotential dar."<sup>6</sup>

Die Bedeutung des Erlernens von Fremdsprachen für die Freizügigkeit wird mit dem Beschluss zum Europäischen Jahr der Sprachen nicht zum ersten Mal als ein Ziel im Zuge der weiteren europäischen Integration formuliert. Bereits im Beschluss Nr. 2493/95 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 1995 zum Europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens 1996<sup>7</sup> wurde betont, welche große Rolle dem lebenslangen Lernen bei der Entwicklung von Fähigkeiten, einschließlich sprachlicher Kompetenzen, während des ganzen Lebens zukommt.<sup>8</sup> Im Weißbuch der Kommission von 1995 "Allgemeine und berufliche Bildung – Lehren und Lernen – Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft" legte Ziel Nr. 4 fest, dass jeder drei Gemeinschaftssprachen beherrschen sollte.<sup>9</sup> Im Grünbuch 1996 "Allgemeine und berufliche Bildung, Forschung: Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität" wurde festgehalten: "Das Erlernen von wenigstens zwei Gemeinschaftssprachen ist zu einer unabdingbaren Voraussetzung dafür geworden, dass die Bürger der Union die beruflichen und persönlichen Möglichkeiten nutzen können, die ihnen der Binnenmarkt bietet."<sup>10</sup>

Weiter existieren verschiedene Maßnahmen zur Förderung von u. a. Sprach-

---

3 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957 in der Fassung von Amsterdam vom 2.10.1997, im folgenden EG.

4 Beschluss Nr.1934/2000/EG Erwägungsgrund 2.

5 Ebenda, Erwägungsgrund 5.

6 Ebenda, Erwägungsgrund 9.

7 ABl. L 256 vom 26.10.1995, S. 45.

8 Vgl. auch Beschluss Nr.1934/2000/EG Erwägungsgrund 12.

9 KOM (95) 590, 11/1995, vgl. Beschluss Nr.1934/2000/EG Erwägungsgrund 13.

10 KOM (96) 462, 10/1996, vgl. Beschluss Nr.1934/2000/EG Erwägungsgrund 13.

kenntnissen, wie z. B. Lingua-, Sokrates-, Leonardo- Programm.<sup>11</sup> In diesen Programmen ist auch eine verstärkte Mobilität der Studenten zu verzeichnen, die nach Ansicht der Kommission Impulse für eine größere berufliche Mobilität geben kann.<sup>12</sup>

Im Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe zu Fragen der Freizügigkeit 1997<sup>13</sup> werden für den Bereich des Zugangs zur Beschäftigung Hindernisse sprachlicher Natur als ein wesentliches Freizügigkeitshindernis indirekter Art erwähnt: "mangelnde Fremdsprachenkenntnisse bei den meisten Arbeitnehmern und Arbeitgebern (insbesondere im Falle der Beschäftigungen ab einem gewissen Niveau, die Kontakte mit Kunden oder die Verantwortung für Teams beinhalten und daher mit vielfältigen Ansprüchen verbunden sind)".

## 2. *Bestandsaufnahme vorhandener Fremdsprachenkenntnisse in der EU*

Nach einer Eurobarometer-Erhebung in allen Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2000<sup>14</sup> geben 53 % der Europäer an neben ihrer Muttersprache mindestens eine europäische Sprache zu beherrschen, im allgemeinen Englisch (41 %). Die erste Fremdsprache wird hauptsächlich im Urlaub im Ausland verstanden (47 %), zum Ansehen von Filmen (23 %) und bei Gesprächen am Arbeitsplatz (keine Zahl). In den Ländern, in denen Englisch die erste Fremdsprache ist, wird generell eine gute Beherrschung dieser Sprache angegeben (32 %).<sup>15</sup> Als Hauptmotivation zum Sprachenlernen wird der Gebrauch im Auslandsurlaub von 47 % angegeben. 26 % wären zum Erlernen einer weiteren Sprache motiviert, wenn sie diese am Arbeitsplatz einsetzen könnten, 22 %, wenn sie dadurch in ihrem Land einen besseren Arbeitsplatz erhalten könnten.<sup>16</sup> Immerhin 93 % der Eltern von Kindern unter 20 Jahre halten es für wichtig, dass Kinder andere Sprachen lernen. Als Motivation geben dafür 74 % an erster Stelle die Verbesserung beruflicher Möglichkeiten an.<sup>17</sup> Andererseits halten 65 % aus der Gruppe derer, die keine Fremdsprache

---

11 Beschluss Nr.1934/2000/EG Erwägungsgründe 15 ff.

12 Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der RL 48/89/EWG, KOM (1996) 46 vom 15.02.1996, S. 6.

13 Vom 18.03.1997, Einleitung, 5, zugänglich unter:  
[www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/de/people/hlp/hlphtml.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/de/people/hlp/hlphtml.htm) (09/2002).

14 Eurobarometer – Sonderbericht 54, die Europäer und die Sprachen, im Auftrag der Generaldirektion Bildung und Kultur, Referat "Sprachenpolitik" der Europäischen Kommission, zugänglich unter:

[www.europa.eu.int/comm/education/languages/lang/baroexe\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/education/languages/lang/baroexe_de.pdf) (09/2002).

15 Eurobarometer, Zusammenfassender Bericht, Ziff. 2.

16 Ebenda, Ziff. 5.

17 Ebenda, Ziff. 5.

sprechen, das Erlernen für zu schwierig bzw. zu zeitaufwendig (64 %). 54 % aus dieser Gruppe würden ein Angebot, eine Fremdsprache erlernen zu können, nicht wahrnehmen.<sup>18</sup>

Im Hinblick auf Gesundheitsberufe werden, trotz Beseitigung der rechtlichen Barrieren, kulturelle Hindernisse, vor allem fehlende Sprachkenntnisse, als deutlicher Hinderungsgrund für die Mobilität beobachtet. Die Möglichkeit, in einem anderen europäischen Land zu arbeiten, wird daher nur in geringem Umfang wahrgenommen.<sup>19</sup> Die Kommission teilt für den Bereich der Anerkennung von Hochschuldiplomen nach der RL 89/48 mit, dass die größeren Mitgliedstaaten, insbesondere die Länder, deren Sprachen am weitesten verbreitet seien, offensichtlich mehr Migranten anziehen als andere.<sup>20</sup> Dies bestätigt die Bedeutung bzw. Problematik des Mangels von Fremdsprachkenntnissen für die Nutzung der in der EU gewährleisteten Freizügigkeit. Die Sprache ist demzufolge die – wahrscheinlich größte – natürliche Hürde für die Aufnahme einer Berufstätigkeit in einem anderen Land als dem Heimatland.

## **II. Europarechtliche Regelungen, die Sprachkenntnisse für die Berufstätigkeit betreffen**

Die Berufstätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat als dem Heimatstaat wird durch die im EG-Vertrag festgelegte Freizügigkeit von Personen gewährleistet. EG-Bürger können sich zwecks Berufsausübung in einem anderen EU-Mitgliedstaat niederlassen bzw. dort Dienstleistungen erbringen. Für abhängig Beschäftigte gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 39 EG und für Selbstständige die Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG. Ergänzend kommt die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs nach Art. 49 EG hinzu.

Die Grundfreiheiten stellen spezielle Ausformungen des allgemeinen Diskriminierungsverbots nach Art. 12 EG dar. Für die genannten Grundfreiheiten gilt das gleiche Rechtsprinzip. Die genannten Vorschriften enthalten ein umfassendes Diskriminierungsverbot, also das Gebots der sogenannten Inländergleichbehandlung in Bezug auf die Ausübung einer Beschäftigung.<sup>21</sup> Staatsangehörige aus anderen Mitgliedstaaten sind danach unter den gleichen Bedingungen zuzulassen, wie eigene Staatsangehörige.

---

18 Ebenda, Ziff. 7.

19 *Kirchberger*, ZSR 1999, S. 760; *Narr*, Rdnr. B 387.

20 KOM (1996) 46 vom 15.02.1996, S. 9.

21 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Troberg*, Rdnr. 36 zu 52 EGV; *Calliess/Ruffert-Brechmann*, Rdnr. 45 zu Art. 39 EG; *Bleckmann*, Rdnr. 1563.

Fraglich ist, wie Sprachanforderungen bzw. Sprachtests als Zugangsvoraussetzung einzuordnen sind. Naturgemäß beherrschen die eigenen Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates die jeweilige Sprache des Landes. Wenn nun von Personen aus anderen Mitgliedstaaten ebenfalls verlangt wird, dass sie über Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes verfügen, könnte das gegen den Grundsatz der Inländergleichbehandlung verstoßen. Da das Erfordernis von Sprachkenntnissen formal Ausländer wie Inländer in gleicher Weise trifft, scheidet eine offene Diskriminierung, die an das Kriterium der Staatsangehörigkeit anknüpft, aus. Andererseits müssen Ausländer erst eine gewisse Anstrengung auf sich nehmen, um die Sprache zu erlernen. Das Erfordernis von Sprachkenntnissen des jeweiligen Aufnahmelandes knüpft zwar nicht unmittelbar an die Staatsangehörigkeit an, jedoch ist es typischerweise von Ausländern gegenüber Inländern weniger leicht zu erfüllen. Damit handelt es sich um eine versteckte bzw. verschleierte Diskriminierung.<sup>22</sup>

Eine dem Gemeinschaftsrecht widersprechende Diskriminierung liegt jedoch nicht vor, wenn eine differenzierende Behandlung "objektiv gerechtfertigt" ist.<sup>23</sup> Bei versteckten Diskriminierungen kann daher von einem relativen Diskriminierungsverbot gesprochen werden. Es besteht grundsätzlich die Möglichkeit einer sachlichen Rechtfertigung versteckter Diskriminierungen.<sup>24</sup>

Sprachliche Anforderungen können in der Praxis sowohl das Verlangen von Nachweisen über entsprechende Sprachkenntnisse sowie die Überprüfung der Kenntnisse durch Sprachtests im Aufnahmeland sein.

Die Frage nach Sprachkenntnissen stellt sich bei reglementierten Berufen regelmäßig im Rahmen der Anerkennung der für die Berufstätigkeit erforderlichen Befähigungsnachweise. Je nachdem, ob abhängige oder selbständige Tätigkeiten ausgeübt werden sollen und je nachdem, ob und wie die Anerkennung der für die Berufstätigkeit erforderlichen Befähigungsnachweise geregelt ist, ist die rechtliche Prüfung sprachlicher Anforderungen unterschiedlich anzusetzen.

### 1. *Verordnung 1612/68 als Konkretisierung von Art. 39 II EG*

Nach Art. 39 II EG ist jede diskriminierende unterschiedliche Behandlung von EG-Ausländern in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen verboten. Dem daraus folgenden Gleichbehandlungsgebot in Bezug auf die Beschäftigung geht notwendig das Recht auf gleichen Zugang zur Be-

---

22 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Troberg*, Rdnr. 42 zu 52 EGV; *Dauses-Roth*, E. I., Rdnr. 81; *Bleckmann* Rdnr. 1659.

23 *Schwarze-Holoubek*, Rdnr. 52 zu Art. 12; *Calliess/Ruffert-Brechmann*, Rdnr. 47 zu Art. 39 EG.

24 *Schwarze-Holoubek*, Rdnr. 52 zu Art. 12 EG.

schäftigung voraus. In Art. 39 III a) EG ist das Recht der Arbeitnehmer, sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben, festgehalten.

Art. 39 II EG wird durch die Art. 1-9 der auf Grundlage von Art. 40 EG erlassenen Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft<sup>25</sup> (VO 1612/68) konkretisiert. Die Art. 1-6 VO 1612/68 regeln den gleichen Zugang der Wanderarbeitnehmer zum Arbeitsmarkt. Einschränkende Maßnahmen sind unzulässig. Der Grundsatz der Inländergleichbehandlung gilt hier nahezu absolut.<sup>26</sup> Ausnahmen bestehen ausdrücklich für Sprachkenntnisse, soweit die Besonderheit der zu vergebenden Stelle dies erfordert. Die Ausnahme von der grundsätzlichen Unzulässigkeit einschränkender Maßnahmen in Art. 3 I 2 VO Nr. 1612/68 lautet:

"Diese Bestimmung gilt nicht für Bedingungen, welche die in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle erforderlichen Sprachkenntnisse betreffen."

## 2. *Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 II EG:*

Die Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 II EG umfasst das Recht, unter den gleichen Voraussetzungen wie Inländer eine selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen und auszuüben. Eine in diesem Bereich unmittelbar anwendbare Verordnungsvorschrift die Sprachproblematik betreffend wie die des Art. 3 VO 1612/68 existiert nicht.

Zu betrachten sind die bezüglich der Anerkennung von Befähigungsnachweisen auf Grundlage von Art. 47, 40 und 55 EG erlassenen Richtlinien. Sie betreffen sowohl selbständige als auch abhängige Tätigkeiten, da die Anerkennung von Befähigungsnachweisen auch bei Tätigkeiten in abhängiger Beschäftigung relevant ist, wie z. B. bei angestellten Ärzten oder Hebammen usw. Zu nennen sind für den Bereich der berufsspezifischen Richtlinien z. B. die RL 93/16/EWG zur Erleichterung der Freizügigkeit der Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Befähigungsnachweise<sup>27</sup> und für den Bereich des allgemeinen Anerkennungssystems die RL 89/48/EWG, Hochschuldiplomrichtlinie<sup>28</sup>, und die RL 92/51/EWG, zweite allgemeine Anerkennungsrichtlinie<sup>29</sup>. Diese Richtlinien waren notwendig, da

---

25 ABl. L 257/2-12 vom 19.10.1968.

26 *Schwarze- Schneider/Wunderlich*, Rdnr. 63 zu Art. 39 EG.

27 Vom 05.04.1993, ABl. L 165/1 vom 07.07.1993.

28 Vom 21.12.1988, ABl. L 19/16 vom 24.01.1989.

29 Vom 18.06.1992, ABl. L 209/25 vom 24.07.1992; die Änderungen durch die Richtlinie 2001/19/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 14. Mai 2001, ABl. L 206/1 vom 31.07.2001 zur Änderung der bisher erlassenen Anerkennungsrichtlinien betreffen nicht die hier aufgeworfene Problematik.

das Prinzip der Inländergleichbehandlung allein noch keine umfassende Freizügigkeit von Personen gewährleistet.<sup>30</sup> Denn nationale Vorschriften für die Berufsausübung setzen häufig den Besitz eines bestimmten Befähigungsnachweises voraus, der nur im Aufnahmestaat erworben werden kann. Zudem sind Berufe in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich reglementiert. Der Grundsatz der Inländergleichbehandlung für sich genommen würde hier ins Leere laufen.

a) *berufsspezifische Richtlinien: insbesondere Art. 20 III der Richtlinie 93/16/EWG*

Das Problem der Sprache ist nur in den berufsspezifischen Richtlinien betreffend die medizinischen Berufe angesprochen wie z.B. in Art. 20 III Richtlinie 93/16/EWG:

"Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Begünstigten gegebenenfalls, in ihrem Interesse und im Interesse ihrer Patienten, die Sprachkenntnisse erwerben, die sie für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit im Aufnahmeland brauchen."

Gleichlautende Regelungen finden sich in Art. 18 III RL 76/686/EWG und 76/687/EWG vom 25.07.1978<sup>31</sup> für Zahnärzte, in Art. 14 III RL 78/1026/EWG und 78/1027/EWG vom 18.12.1978<sup>32</sup> für Tierärzte und in Art. 16 III RL 80/154/EWG und 80/155/EWG vom 21.01.1980 für Hebammen.<sup>33</sup>

b) *Richtlinien über die allgemeine Anerkennung von Befähigungsnachweisen*

Diese Richtlinien enthalten keine Vorschrift, die sich ausdrücklich mit Sprachanforderungen befasst. Nach Art. 4 I b) RL 89/48/EWG bzw. RL 92/51/EWG können die Mitgliedstaaten bei wesentlichen Unterschieden der Ausbildung bzw. der Reglementierung des Berufes im Vergleich Heimatland/Gastland vom Anerkennungsbewerber die Ableistung eines Anpassungslehrgangs oder einer Eignungsprüfung verlangen. Diese Ausgleichsmaßnahme wird in der Sprache des Aufnahmelandes durchgeführt.<sup>34</sup>

Gemäß einer nicht veröffentlichten Protokollerklärung zur Richtlinie 89/48/EWG, stimmen im Hinblick auf den Beruf des Lehrers der Rat und die

---

30 *Leibrock*, EuZW 1992, S. 465.

31 ABl. 1978 Nr. L 233/1, 10.

32 ABl. 1978 Nr. L 362/7.

33 ABl. 1980 Nr. L 33/1, 8.

34 Berichte der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der RL 48/89/EWG vom 15.02.1996, KOM (1996) 46, S. 35, Fn. 90 und über die Anwendung der RL 92/51/EWG vom 03.02.2000, KOM (2000) 17, Rdnr. 323.

Kommission aber grundsätzlich darin überein, dass der Anerkennungsbewerber die Sprachkenntnisse besitzen muss, die für die Ausübung seines Berufs erforderlich sind.<sup>35</sup>

### 3. *Richtlinie 94/58/EG betreffend die Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten*

Die Richtlinie 94/58/EG des Rates<sup>36</sup> vom 22.11.1994 über Mindestanforderungen für die Ausbildung von Seeleuten regelt in Art. 8 die Anforderungen, die in Bezug auf Sprachkenntnisse an Seeleute auf Gemeinschaftsschiffen zu stellen sind. Diese Regelung geht zurück auf die Entschließung des Rates vom 08.06.1993 über eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr. In dieser wurde als Priorität eine Gemeinschaftsaktion zur Verbesserung der Ausbildung durch gemeinsame Normen für ein Mindestausbildungsniveau der wichtigsten Besatzungsmitglieder an Bord von Gemeinschaftsschiffen, einschließlich der Frage einer gemeinsamen Sprache an Bord, genannt.<sup>37</sup>

Der Anwendungsbereich der Richtlinie erfasst nach Art. 1 RL 94/58/EG (jetzt Art. 2 RL 2001/25/EG) die in der Richtlinie genannten Seeleute auf Seeschiffen, die unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren mit Ausnahme von Kriegsschiffen, Fischereifahrzeugen, Vergnügungsbooten.

Art. 8 Ziffer 1. RL 94/58/EG schreibt zunächst vor, dass an Bord aller Schiffe, die unter Flagge eines Mitgliedstaates fahren, sowie aller Passagierschiffe, die Passagiere von und/oder zu einem Hafen eines Mitgliedstaates befördern, jeder Zeit geeignete Vorkehrungen für eine wirksame mündliche Verständigung betreffend die Sicherheit zwischen allen Mitgliedern der Besatzung zu treffen sind. Weiterhin ist die Verständigung mit Behörden an Land zu gewährleisten.

In Ziffer 2. wird bestimmt, dass das Personal, das in Notfällen dafür zuständig ist, den Passagieren Hilfe zu leisten, sich in einem für diesen Zweck hinreichenden Maße verständlich machen können muss. Dabei sind folgende Kriterien zu berücksichtigen: Die Sprache der Länder, aus denen die meisten Passagiere kommen (!); englischer Grundwortschatz für grundlegende Anweisungen unabhängig von gemeinsamer Sprache von Besatzungsmitglied und Passagier; andere Verständigungsmittel, wenn verbale Kommunikation unmöglich ist; ferner, inwieweit Passagieren vollständige Sicherheitsanweisungen in ihrer Muttersprache zur Verfügung gestellt wurden und in welchen Sprachen Durchsagen für Rettungshinweise an Passagiere erfolgen können.

---

35 *Schneider*, S. 365

36 ABl. 1994 Nr. L 319/28 v.12.12.94.

37 Erwägungsgrund Nr. 2 zu RL 94/58/EG bzw. Nr. 4 zu RL 2001/25/EG.

Die RL 94/58/EG wurde aufgrund zahlreicher Änderungen durch Erlass der RL 2001/25/EG neu kodifiziert. Die soeben vorgestellte Bestimmung findet sich nun in Art. 17 der RL 2001/25/EG. Buchstabe c) der neuen Vorschrift ist identisch mit der bisherigen Regelung Ziffer 2. Ziffer 1. der alten Vorschrift wurde dahingehend erweitert, dass an Bord aller von der Regelung erfassten Passagierschiffe "zur Sicherstellung einer effizienten Leistung der Besatzung in Sicherheitsfragen" eine Arbeitssprache festgelegt wird. "Von allen Seeleuten wird verlangt, dass sie diese Sprache verstehen und gegebenenfalls in dieser Sprache Befehle und Anweisungen geben und Meldung machen können" (jetzt Buchstabe b).

Art. 8 RL 94/58/EG (jetzt Art. 17 RL 2001/25/EG) wurde in Deutschland durch Feststellung der Verbindlichkeit dieser Bestimmung in Anlage I D Ziffer 2 zum Schiffssicherheitsgesetz<sup>38</sup> umgesetzt.

Nach Auskunft der Seeberufsgenossenschaft, die u. a. als Schiffssicherheitsbehörde des Bundes fungiert, kann die nach diesen Bestimmungen festgelegte Arbeitssprache insbesondere in Anbetracht multikultureller Zusammensetzung der Besatzung an Bord von Reise zu Reise verschieden sein. In der Praxis könne das je nach Herkunft der Besatzung also mal Englisch, Spanisch, Französisch usw. sein. Der Umstand, dass auch die Sprache, die die meisten Passagiere sprechen, in Notsituationen zu berücksichtigen sei, sei u. a. auch vor dem Hintergrund schwerer Unglücke von Fahrgastschiffen zu sehen, wie etwa dem Untergang der "Estonia". Damit ist festzuhalten, dass an Schiffspersonal, insbesondere auf Passagierschiffen in der Praxis differenzierte sprachliche Anforderungen gestellt werden.

### **III. Beispiele nationaler Regelungen, die ausdrücklich Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes für die dortige Berufstätigkeit verlangen**

#### *1. Österreichisches Krankenpflegegesetz 1997*

Nach dem österreichischen Krankenpflegegesetz sind zur Ausübung des "gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege" nur Personen berechtigt, die "über die für die Berufsausübung erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen".<sup>39</sup>

---

38 Vom 9.09.1998, BGBl. I 2860.

39 (Österreich BGBl. I vom 19.08.1997, Nr. 108, § 27 I 4), zitiert bei *Kirchberger*, ZSR 1999, S. 760, Fn. 70.

## 2. *Deutsche Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 89/48/EWG für Lehrer*

In Deutschland oblag die Umsetzung für diesen Bereich den Ländern. Inhaltlich stimmen die Umsetzungsmaßnahmen weitgehend überein aufgrund des Beschlusses der Kultusministerkonferenz v. 14.09.1990 zur Umsetzung der RL 89/48/EWG.<sup>40</sup> In diesem Beschluss wurden verfahrens- und materiellrechtliche Bereiche festgelegt, die bei der Umsetzung durch die Landesgesetzgeber zu berücksichtigen waren. Für die vorliegende Arbeit relevant ist die Festlegung folgenden Grundsatzes: "Nach den Erklärungen für das Ratsprotokoll stimmen Rat und Kommission der EG darin überein, dass der Bewerber die Sprachkenntnisse besitzen muss, die für die Ausübung seines Berufs erforderlich sind. Es ist Sache des Antragstellers, seine Sprachkenntnisse nachzuweisen."<sup>41</sup>

In einigen Bundesländern wurden gesonderte Umsetzungsgesetze die Lehrämter betreffend erlassen.<sup>42</sup> In anderen Ländern wurden die Länderbeamtengesetze entsprechend geändert.<sup>43</sup> Die Beherrschung der deutschen Sprache wird in den Gesetzen zur Umsetzung der RL 89/48 für den Lehrerberuf regelmäßig ausdrücklich verlangt. Beispiele:

In Hamburg ist gemäß § 3 EG-RL-G-Lehrer „die Beherrschung der deutschen Sprache Bewerbungsvoraussetzung“. Diese kann gemäß § 1 I Nr. 4 EG-RL-VO-Lehrer<sup>44</sup> durch das Große Deutsche Sprachdiplom des Goethe-Instituts oder einen vergleichbaren Nachweis belegt werden, falls Deutsch nicht die Muttersprache des Antragstellers ist. In Nordrhein-Westfalen wird vorausgesetzt, dass "die Bewerber im Verfahren der Antragstellung die für die Tätigkeit in der Schule und den Unterricht in den Fächern jeweils erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse nachweisen".<sup>45</sup> "Der Nachweis der erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse

---

40 Zitiert bei *Döbrich/Jeuthe*, RdJB 1992, S. 537, 539 f.

41 *Döbrich/Jeuthe*, RdJB 1992, S. 537, 539 f.

42 Z. B. in Hamburg das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, für die Lehrämter (EG-RL-Lehrer) vom 21. Dezember 1990, GVBl. Nr. 49/1990, S. 281.

43 Z. B. in Bremen Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 1. März 1994, GVBl. Nr. 12 vom 16. März 1994, 107.

44 Hamburg, Verordnung zur Ausführung des EG-RL-G-Lehrer, zitiert bei *Döbrich/Jeuthe*, RdJB 1992, S. 537, 541.

45 § 1 der Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie des Rates der EG vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung der Anerkennung der Hochschuldiplome im Lehrerbereich, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, vom 21. Mai 1991 (NRW, AVO-EG).

wird in einem Kolloquium erbracht, das von dem Staatlichen Prüfungsamt für die Erste Staatsprüfungen ... durchgeführt wird".<sup>46</sup>

In Bayern sind die erforderlichen deutschen Sprachkenntnisse durch das "Große Deutsche Sprachdiplom" eines Goethe-Instituts nachzuweisen. Bei Bewerbern mit einer Fächerverbindung, die Deutsch oder eine Fremdsprache enthält oder Bewerbern, die in diesen Fächern eingesetzt werden können, muss dieses Diplom mit dem Prädikat "sehr gut" erworben worden sein.<sup>47</sup>

Auch in anderen Mitgliedstaaten werden im Rahmen der Umsetzung der RL 89/48/EWG in Bezug auf Lehrer Nachweise der Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes verlangt: In Dänemark werden schriftliche und mündliche Kenntnisse der dänischen Sprache verlangt. Über die Notwendigkeit einer Sprachprüfung entscheidet die örtliche Einstellungsbehörde.<sup>48</sup> In Irland wird neben der englischen die Beherrschung der irischen Sprache verlangt. Für den Nachweis der letzteren wird eine schriftliche und mündliche Prüfung abgenommen.<sup>49</sup> Luxemburg verlangt die Beherrschung von drei Sprachen: letzeburgisch, französisch und deutsch.<sup>50</sup> In den Niederlanden werden je nach Schulart unterschiedliche Anforderungen an die Kenntnisse der niederländischen Sprache gestellt. Für die Unterrichtung eines Faches mit internationaler Ausrichtung, das nicht auf niederländisch unterrichtet wird, werden keine niederländischen Sprachkenntnisse verlangt.<sup>51</sup>

#### **IV. Nationale Praxis/ nationale Rechtsprechung in Deutschland**

##### *1. Ärzte*

##### *a) Approbation von Ärzten/Zahnärzten:*

Die Approbation von Ärzten ist in der Bundesärzteordnung (BÄO)<sup>52</sup>, die von Zahnärzten im Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde (ZHG)<sup>53</sup> geregelt.

---

46 § 4 I NRW, AVO-EG.

47 § 3 I und II der Verordnung zum Vollzug des Art. 7 IV des Bayerischen Lehrerbildungsgesetzes vom 23.7.1992, Bayerisches GVBl. Nr. 13/1992, 245.

48 *Schneider*, S. 389.

49 *Schneider*, S. 393; vgl. Rs. 379/87 (Groener), die im folgenden noch vorgestellt wird.

50 *Schneider*, S. 395.

51 *Schneider*, S. 400.

52 Vom 2.10.1961 BGBI. I, 1857 i. d. F. vom 16. April 1987 BGBI. I, 1218.

53 Vom 31.3.1952 BGBI. I, 221 i. d. F. vom 16.4.1987 BGBI. I, 1225.

In Deutschland berechtigt nur der Besitz der deutschen Approbation als Arzt zur dauernden Ausübung des ärztlichen Berufs.<sup>54</sup> Die Erteilung der Approbation als Zahnarzt/Arzt bedeutet, die staatliche Erlaubnis zur Ausübung der zahnärztlichen/ärztlichen Heilkunde unter der Berufsbezeichnung Zahnarzt/Arzt.<sup>55</sup> Nur Deutsche i. S. v. Art. 116 GG und Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaates oder des EWR haben einen Rechtsanspruch nach § 3 Bundesärzteordnung (BÄO) auf Erteilung der Approbation. Neben der abgeschlossenen ärztlichen Ausbildung müssen dafür folgende Voraussetzungen erfüllt sein.<sup>56</sup> Der Antragsteller darf sich nicht eines Verhaltens schuldig gemacht haben, aus dem sich seine Unwürdigkeit oder Unzuverlässigkeit zur Ausübung des ärztlichen Berufs ergibt.<sup>57</sup> Er darf nicht wegen eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche seiner geistigen oder körperlichen Kräfte oder wegen einer Sucht zur Ausübung des ärztlichen Berufs unfähig oder ungeeignet sein.<sup>58</sup>

Fraglich ist, ob im Rahmen dieser Voraussetzungen Sprachkenntnisse des Approbationsbewerbers eine Rolle spielen.

*aa) Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes Approbationsvoraussetzung?*

Mit dieser Frage hat sich erstmalig das OVG Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) in einem Verfahren wegen einstweiliger Anordnung auf Erteilung einer Approbation als Zahnarzt beschäftigt.<sup>59</sup> Der Antragsteller ist griechischer Staatsbürger. Das OVG NRW hat den Antrag abgelehnt, da angesichts beim Antragsteller nicht vorhandener ausreichender deutscher Sprachkenntnisse keine überwiegenden Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren bestünden. Dabei hat das Gericht es dahingestellt gelassen, ob der Mangel deutscher Sprachkenntnisse als Kriterium der Unzuverlässigkeit einzuordnen sei. Denn es gehöre zu den elementaren Grundlagen ärztlichen/zahnärztlichen Wirkens, dass der Zahnarzt/Arzt mit einem ihn aufsuchenden Patienten kommunizieren und mit dem Patienten ein an der erforderlichen Behandlung orientiertes angemessenes Gespräch führen könne. Andernfalls erscheine eine Erfolg versprechende Heilbehandlung nicht möglich. Die Notwendigkeit sprachlicher Verständigung zwischen Arzt und Patient erscheine nicht nur geboten für den Beginn der Behandlung, die Schilderung körperlicher Beschwerden durch den Patienten und Erfassung derselben durch den Arzt, sondern auch für erforderliche Aufklärungsgespräche bei möglichen Eingriffen in die körperli-

---

54 § 2 I BÄO; § 1 I 1 ZHG.

55 *Laufs/Uhlenbruck-Laufs*, Rdnr. 1 und 2 zu § 8; vgl. § 2 V BÄO.

56 *Laufs/Uhlenbruck-Laufs*, Rdnr. 4 zu § 8.

57 § 3 I, Nr. 2 BÄO.

58 § 3 I, Nr. 3 BÄO; § 2 I ZHG.

59 Beschluss vom 9. Juli 2001, Az.: 13 B 531/01, *ArztR* 2001, 301 f.

che Integrität von Patienten. Dies gelte erst Recht für mögliche Notfallsituationen bei der (zahn-)ärztlichen Behandlung, die eine schnelle und unmittelbare Verständigung zwischen Zahnarzt/Arzt und Patient erfordere. Der Umstand, dass ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nicht als Voraussetzung der Approbationserteilung im Zahnheilkundengesetz genannt sind, steht nach Ansicht des Gerichts seiner Auffassung nicht entgegen, da die sprachliche Verständigung zwischen Arzt und Patient als grundlegendes Element zahnärztlichen Wirkens anzusehen sei.

*bb) Beschränkung der Approbation auf Behandlung von Patienten mit gleicher Muttersprache möglich?*

Der Antragsteller trägt in diesem Verfahren vor, als angestellter Zahnarzt in einer Praxis eines griechischen Zahnarztes zur Behandlung griechisch sprechender Patienten tätig werden zu wollen bzw., dass ihm für eine selbständige Tätigkeit Zahnarztpraxen mit fast ausschließlich griechisch sprechender Klientel angeboten wurden. Dazu führt das Gericht aus, der Antragsteller begehre die Erteilung der Approbation als Zahnarzt, also die Erlaubnis zur Ausübung der zahnärztlichen Heilkunde in eigenverantwortlicher und selbständiger Tätigkeit. Eine Begrenzung der Behandlungstätigkeit auf einen Patientenkreis mit derselben Muttersprache wie die des Antragstellers (Griechisch), könne damit nicht verbunden werden, da die Approbation einer entsprechenden Nebenbestimmung nicht zugänglich sei. Hierzu wird auf die Rechtsprechung des BVerwG verwiesen, die unter VII.2.b) Exkurs näher vorgestellt wird.<sup>60</sup> Schließlich sei bei einer zahnärztlichen Tätigkeit eines Ausländers in Deutschland stets auch vom Erscheinen und einer Behandlungsnotwendigkeit deutscher Patienten auszugehen mit der Folge, dass auch eine entsprechende Verständigungsmöglichkeit zwischen ausländischem Arzt und deutschem Patient bestehen müsse. Dies setze ein Mindestmaß an entsprechenden Sprachkenntnissen voraus. In Anbetracht dessen, dass der Arzt/Zahnarzt seine Berufspflichten nicht verletzen dürfe, würden ferner die für Zahnärzte geltenden Berufsregeln und Rechtsvorschriften wie auch die Erfüllung der administrativen Aufgaben eine angemessene Kenntnis der deutschen Sprache verlangen.

*cc) Praxis Approbationsbehörde in NRW:*

In Nordrhein-Westfalen werden mindestens gute Mittelstufenkenntnisse der deutschen Sprache als Voraussetzung der Approbation verlangt. Diese Sprachanforderungen werden nicht als Kriterium der "Unzuverlässigkeit" i. S. v. § 3 BÄO/ § 2 I ZHG eingestuft. Vielmehr werden die verlangten Sprachkenntnisse als grundlegend für die Gewährleistung des Patientenschutzes angesehen. Mangelt es dem

---

60 BVerwG, Urteil vom 9. Dezember 1998, NJW 1999, 1798.

Approbationsbewerber an den erforderlichen Deutschkenntnissen, wird dies meist schon bei der ersten Kontaktaufnahme mit der Behörde zwecks Erfragung der Antragsvoraussetzungen offenkundig. Oft stellen Bewerber ihre Anfragen z.B. nur in Englisch. Ggf. werden Approbationsbewerber auch zum persönlichen Gespräch geladen, um u.a. die Deutschkenntnisse beurteilen zu können.<sup>61</sup>

*dd) Praxis in Bremen*

In Bremen wurde bis zum Beschluss des OVG NRW die Approbationserteilung nicht vom Vorhandensein deutscher Sprachkenntnisse abhängig gemacht.<sup>62</sup> Im Anschluss an den OVG Beschluss wird nun auch in Bremen die Erteilung der Approbation des Arztes und Zahnarztes vom Nachweis deutscher Sprachkenntnisse abhängig gemacht. Dieser kann durch Vorlage entsprechender Sprachkursnachweise oder in einem persönlichen Gespräch erbracht werden.<sup>63</sup>

*b) Zulassung als Vertrags(zahn)arzt*

In Deutschland existiert ein System kassenärztlicher (-zahnärztlicher) Versorgung. Ein Kassenarzt<sup>64</sup> ist der für die Behandlung von Kassenpatienten, d. h. von gesetzlichen Pflichtmitgliedern und freiwilligen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenkassen und ihrer Familienangehörigen auf Grund der Zulassungsordnung für Vertragsärzte<sup>65</sup> (Ärzte-ZV) bzw. Zulassungsordnung für Vertragszahnärzte (Zahnärzte-ZV)<sup>66</sup> zugelassene Arzt/Zahnarzt.

Für die Zulassung des Arztes zur Vertragsärztlichen Versorgung ist zunächst ein Antrag auf Eintragung in das Arztregister gemäß § 3 I Ärzte-ZV bei der nach § 4 Ärzte-ZV zuständigen Kassenärztlichen Vereinigung im betreffenden Zulassungsbezirk zustellen. Voraussetzung dafür ist bei Ärzten nach § 3 II Ärzte-ZV die Approbation und der erfolgreiche Abschluss einer Weiterbildung. Bei Zahn-

---

61 Auskunft der bei der Bezirksregierung Düsseldorf für die Approbation von Ärzten und Zahnärzten zuständigen Stelle.

62 Anders bei Erteilung einer (vorübergehenden) Erlaubnis i. S. v. § 10 IBÄO, wo ein entsprechender Nachweis verlangt wird, der durch Bescheinigung eines Sprachinstituts, des Krankenhaus-Chefarztes etc. erfolgen kann. Auskunft der beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit Jugend und Soziales in Bremen für die Approbation von Ärzten und Zahnärzten zuständigen Stelle.

63 Auskunft der beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit Jugend und Soziales in Bremen für die Approbation von Ärzten und Zahnärzten zuständigen Stelle.

64 Der "Kassenarzt" heißt heute aufgrund der Sprachregelungen der einschlägigen sozialrechtlichen Bestimmungen "Vertragsarzt".

65 Vom 28.05.1957 (BGBl. I 1957, 572).

66 Ebenda, 582.

ärzten ist die Approbation nach § 1 Zahnheilkundengesetz (ZHG)<sup>67</sup> und die Ableistung einer zweijährigen Vorbereitungszeit nach § 3 Zahnärzte-ZV Voraussetzung, die von Zahnärzten aus anderen EU-Mitgliedstaaten gemäß § 3 IV Zahnärzte-ZV nicht abgeleistet werden muss. Ferner ist ein Antrag beim Zulassungsausschuss, § 18 Ärzte-ZV, zu stellen, der die Eignung für die Ausübung der vertrags(zahn)ärztlichen Tätigkeit gemäß §§ 20 und 21 Ärzte-ZV/Zahnärzte-ZV prüft.

Gemäß § 21 Ärzte/Zahnärzte-ZV ist ein Zahnarzt mit geistigen oder sonstigen in seiner Person liegenden schwerwiegenden Mängeln, insbesondere ein Zahnarzt, der innerhalb der letzten fünf Jahre vor Stellung seines Antrags auf Zulassung rauschgiftsüchtig oder trunksüchtig gewesen ist, ungeeignet für die Ausübung der vertragsärztlichen Praxis.

Das Sozialgericht Düsseldorf<sup>68</sup> hatte 1993 über die Klage eines griechischen Staatsangehörigen auf Zulassung zur Vertragsärztlichen Versorgung zu entscheiden. Der Kläger hatte in Griechenland Zahnmedizin studiert und war zunächst in Griechenland in einer eigenen Praxis tätig gewesen. 1988 wurde ihm in Deutschland die zahnärztliche Approbation erteilt. In der Folge war er zunächst als Entlassungsassistent in einer kassenärztlichen Praxis tätig. Nach Übernahme dieser Praxis ist er seit 1990 als selbständiger Zahnarzt niedergelassen. Drei Anträge auf Zulassung zur vertragsärztlichen Versorgung blieben wegen mangelnder Kenntnis der deutschen Sprache und im Bereich des Abrechnungs- und Vertragswesens erfolglos. In dem dem SG Düsseldorf vorliegenden Rechtsstreit begehrte er die Ermächtigung zur Teilnahme an der kassenärztlichen Versorgung griechischer Staatsangehöriger bzw. griechisch sprechender Personen, hilfsweise ihn als Kassenarzt zuzulassen.

Zur Frage der Bedeutung deutscher Sprachkenntnisse für die Zulassung zur vertragsärztlichen Versorgung führt das Gericht aus, die Kenntnis der deutschen Sprache sei weder rechtlich angeordnet noch als ungeschriebene Tatbestandsvoraussetzung des § 21 Zulassungsverordnung-Zahnärzte anzusehen. Die Anerkennung von EG-Diplomen führe zwangsläufig zu quasi ungehindertem Zugang für EG-Ausländer zur vertrags(zahn)ärztlichen Versorgung in Deutschland. Dies entspreche dem Sinn der gegenseitigen Anerkennung von Befähigungsnachweisen des Zahnarztes, die die tatsächliche Ausübung der Niederlassungsrechts und des Rechts des freien Dienstleistungsverkehrs erleichtern soll und müsse dem Verordnungsgeber bekannt gewesen sein. In der Praxis löse sich das Problem unzurei-

---

67 Gesetz über die Ausübung der Zahnheilkunde vom 31.03.1952 (BGBl. I 1952, 221) i. d. F. vom 16.4.1987 (BGBl. I 1987, 1225).

68 Nicht veröffentlichtes Urteil vom 6. Oktober 1993 – Az.: S 2 Ka 69/93 –, das der Verfasserin vorliegt.

chender deutscher Sprachkenntnisse von selbst, da nicht Griechisch sprechende Patienten diesen Arzt im Zweifel auch nicht konsultieren würden. Ein Schaden für das vertragsärztliches Versorgungssystem entstehe daher nicht. Eine Regelungslücke sei zu verneinen. Dass der Kläger mehrfach im Rahmen des vertragsärztlichen Notdienst eingesetzt worden sei, zeige zudem, dass der Kläger entweder die dafür zumindest rudimentär notwendigen Sprachkenntnisse habe oder es darauf aus Sicht der Kassenzahnärztlichen Vereinigung nicht ankomme.

Im Ausgangsrechtsstreit zur Rs. C-242/97 (Haim II)<sup>69</sup>, die im Kapitel über die EuGH Rechtsprechung zum Thema vorgestellt wird, problematisierte das LG Düsseldorf, ob die Kassenzulassung eines Staatsangehörigen der Gemeinschaft, der Inhaber eines Drittstaatsdiploms ist, von Sprachkenntnissen des Aufnahmelandes abhängig gemacht werden darf und legte dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens u. a. eine diesbezügliche Frage vor. Das vorlegende Gericht vertrat die Ansicht, entsprechende sprachliche Anforderungen könnten gegen Art. 18 III der RL 78/686/EWG und gegen Art. 52 EGV<sup>70</sup> verstoßen.<sup>71</sup>

## 2. *Gesundheitsfachberufe*

Im Deutschen Krankenpflegegesetz<sup>72</sup> findet sich zwar keine dem österreichischen Recht entsprechende Regelung. Beispielsweise in Bremen werden aber ebenfalls im Anschluss an den vorgestellten Beschluss des OVG NRW auch für die Anerkennung sämtlicher Gesundheitsfachberufe innerhalb der EU deutsche Sprachkenntnisse verlangt. Wie bei Ärzten kann auch hier dem Erfordernis durch Nachweis entsprechender Sprachkurse oder in einem persönlichen Gespräch genüge geleistet werden.<sup>73</sup>

## 3. *Rechtsanwälte*

Für die Freizügigkeit der Rechtsanwälte in Europa galt bisher die Dienstleistungsrichtlinie 77/249/EWG zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte und Hochschuldiplomrichtlinie 89/48/EWG.

---

69 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim II), Slg.2000 I-5148.

70 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.03.1957 in der Fassung von Maastricht vom 7.2.1992, im folgenden EGV.

71 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim II), Slg.2000 I-5148, Rdnr. 51.

72 Vom 4.6.1985, BGBl. I 1985, S. 893.

73 Auskunft der beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit Jugend und Soziales in Bremen für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen in den Gesundheitsfachberufen zuständigen Stelle.

Aber erst durch die Niederlassungsrichtlinie 98/5/EG vom 16.02.1998<sup>74</sup> ist ein vollständiger Rechtsrahmen für die Freizügigkeit der Rechtsanwälte innerhalb der EU geschaffen worden. In Deutschland wurde diese Richtlinie durch das Gesetz zur Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Berufsrechts der Rechtsanwälte – Europäisches Rechtsanwaltsgesetz (EuRAG) vom 09.03.2000 umgesetzt.<sup>75</sup> Erfahrungen aus der Anwendung dieses Gesetzes sind daher erst noch zu sammeln.

Nach dem EuRAG sind folgende Fälle der Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in Deutschland zu unterscheiden: Einerseits die in Teil 2 §§ 2 ff. EuRAG geregelte anwaltliche Berufsausübung ausländischer Rechtsanwälte unter der Berufsbezeichnung des Herkunftsstaates. Andererseits die in Teil 3 §§ 11 ff. EuRAG geregelte volle Integration der ausländischen Rechtsanwälte in den deutschen Berufsstand. Letzteres bedeutet eine Qualifikation als Deutscher Rechtsanwalt und ermöglicht ein Tätigwerden unter Führung der deutschen Berufsbezeichnung.

a) *Anwaltliche Berufsausübung ausländischer Rechtsanwälte unter Berufsbezeichnung des Herkunftsstaates*

Für die Berufsausübung in dieser Form sind gemäß § 3 III EuRAG der Antrag auf Aufnahme in die Rechtsanwaltskammer, sowie die beizufügenden Unterlagen, soweit sie vom Antragsteller stammen, in deutscher Sprache einzureichen. Nach Auskunft der Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) findet keine gesonderte Prüfung der deutschen Sprachkenntnisse statt. Sprachkenntnisse werden lediglich implizit verlangt, wobei die Anforderungen in diesem Fall nicht sehr hoch seien und der Antragsteller wohl auch auf die Hilfe eines Dritten zurückgreifen könne.

b) *Volle Integration der ausländischen Rechtsanwälte in den deutschen Berufsstand*

Ausländische Anwälte, die völlig in den deutschen Berufsstand integriert werden möchten, bekunden damit ihren Willen, im deutschen Recht tätig zu sein. Daher sollten sie in der Lage sein, die deutsche Gesetzestexte zu lesen und vor Gericht auftreten zu können. Nach Auffassung der BRAK sei dies schon aus Gründen des Verbraucherschutzes notwendig. Diese vollständige Integration in den deutschen Berufsstand kann auf drei Wegen erreicht werden:

---

74 Niederlassungsrichtlinie 98/5/EG vom 16.02.1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde ist, ABl. L 77 vom 14.03.1998, S. 36.

75 BGBI. I, 2000, S. 182.

*aa) Eignungsprüfung, § 16 EuRAG*

Die Eignungsprüfung soll nach § 17 "ausschließlich die beruflichen Kenntnisse des Antragstellers" betreffen. Sie dient dazu, "seine Fähigkeit, den Beruf eines Rechtsanwalts in der Bundesrepublik Deutschland auszuüben", beurteilen zu können. Nach Auskunft der BRAK spielt die Sprachgewandtheit demnach eine Rolle, da ein Rechtsanwalt in Deutschland, der sich mit deutschem Recht befasst, ohne Deutschkenntnisse nicht in der Lage sei, seinen Beruf auszuüben. Die Prüfung besteht gemäß § 21 I aus einem schriftlichen und einem mündlichen Teil und ist in deutscher Sprache abzulegen. Ob die Prüfung bestanden wurde, wird von der Prüfungskommission nach § 22 EuRAG auf Grund des Gesamteindrucks der Leistungen in beiden Prüfungsteilen entschieden. Damit ist neben dem Inhalt auch die Form maßgeblich, in der der Geprüfte sich auszudrücken vermag. Dies zeigt deutlich, dass die Sprachkenntnisse im Rahmen dieser Prüfung wichtig sind.

*bb) Dreijährige Tätigkeit auf dem Gebiet des deutschen Rechts,  
§ 11 EuRAG*

Im Fall der dreijährigen effektiven Tätigkeit auf dem Gebiet des deutschen Rechts, so die BRAK, müsse angenommen werden, dass jemand, der dieser Anforderung genüge, auch über gute Kenntnisse in der deutschen Sprache verfüge. Die Landesjustizverwaltung überprüft denn auch nach § 12 I EuRAG Anzahl und Art der vom Antragsteller im deutschen Recht bearbeiteten Rechtssachen, sowie die Dauer der anwaltlichen Tätigkeit des Antragstellers in Deutschland. Zudem kann der Antragsteller aufgefordert werden, seine Angaben und Unterlagen mündlich zu erläutern.

*cc) Dreijährige Tätigkeit in Deutschland mit anderweitigem Nachweis  
hinreichender Kenntnisse des deutschen Rechts, Art. 13 EuRAG*

Liegt eine dreijährige anwaltliche Tätigkeit des Antragstellers in Deutschland vor, bei der dieser sich aber nur für eine kürzere Zeit auf dem Gebiet des deutschen Rechts betätigt hat, wird gemäß § 15 durch ein Gespräch geprüft, ob der Antragsteller effektiv und regelmäßig als niedergelassener europäischer Rechtsanwalt in Deutschland auf dem Gebiet des deutschen Rechts tätig war und ob er imstande ist, diese Tätigkeit weiter auszuüben. Nach Auskunft der BRAK bringt das Verb „imstande sein“ besonders klar zum Ausdruck, dass sowohl gute Kenntnisse im deutschen Recht als auch in der deutschen Sprache erforderlich sind.

Festzuhalten ist hiernach, dass in keinem Fall eine gesonderte Sprachprüfung stattfindet, diese vielmehr mittelbar erfolgt. Die BRAK ist der Ansicht, dass die ausreichende Beherrschung der deutschen Sprache derart essentiell für eine gute Rechtsberatung ist, dass sie gesondert geprüft werden müsste. Dies habe sie auch

beanstandet. Allerdings würden durch das beschriebene System dem Antragsteller durchaus Sprachkenntnisse abverlangt, die eine gewisse, wenn nicht sogar ausreichende, Sicherheit gewährleisten.

#### 4. *Unternehmer*

Im Rahmen der von der Handelskammer Bremen abzugebenden Stellungnahme zur Person des Gewerbetreibenden findet keine Überprüfung der Kenntnisse der deutschen Sprache bei EU-Angehörigen statt.<sup>76</sup>

### **V. Urteile des EuGH, die sich mit der Zulässigkeit von sprachlichen Anforderungen im Hinblick auf den Berufszugang beschäftigen**

#### 1. *Urteil des EuGH in der Rs. C-379/87 (Groener), Art. 3 I 2 VO 1612/68*

In der Rs. C-279/87 (Groener)<sup>77</sup> geht es um ein Vorabentscheidungsersuchen des High Court Dublin im Rahmen eines Rechtsstreit zwischen einer niederländischen Staatsangehörigen und u. a. dem irischen Erziehungsminister wegen der Weigerung des Ministers, die Klägerin auf eine Vollzeitdauerplanstelle als Kunstdozentin zu ernennen, weil sie eine Irischprüfung nicht bestanden hatte.

Der EuGH wurde um Vorabentscheidung über die Auslegung des Art. 48 III EGV (jetzt 39 III EG) und des Art. 3 I 2 der VO 1612/68 im Hinblick darauf ersucht, ob eine nationale Regelung, nach der die Ernennung auf eine Vollzeitdauerplanstelle als Dozent an öffentlichen Berufsbildungseinrichtungen vom Nachweis hinreichender Irischkenntnisse abhängig gemacht wird, mit diesen Bestimmungen vereinbar ist.<sup>78</sup>

Der EuGH stellte zunächst fest, dass die Kenntnis des Irischen für die Wahrnehmung der Unterrichtsaufgaben als Kunstdozentin nicht unbedingt erforderlich sei, da der Unterricht im wesentlichen, wenn nicht ausschließlich, in Englisch erbracht werde.<sup>79</sup>

---

76 Auskunft der Handelskammer Bremen.

77 EuGH, Urteil vom 28.11.1989, Rs. C-379/87 (Groener), Slg. 1989, 3987.

78 Ebenda, Rdnr. 10, 2. Frage.

79 EuGH, Urteil vom 28.11.1989, Rs. C-379/87 (Groener), Slg. 1989, 3987, Rdnr. 15.

Nach Ansicht des EuGH bedeutet dieser Umstand noch nicht, dass deshalb die geforderten Sprachkenntnisse "in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle" im Sinne von Art. 3 I 2 VO 1612/68 nicht "erforderlich" sind. Für die Frage der "Erforderlichkeit" sei die sprachliche Sonderstellung Irlands zu beachten. Das Irische ist nach der Verfassung als Nationalsprache die erste Amtssprache, obwohl es tatsächlich nicht von der ganzen Bevölkerung gesprochen wird. Englisch ist die zweite Amtssprache. Der Politik eines Mitgliedstaats zum Schutz und zur Förderung seiner National- und ersten Amtssprache stehe der EGV nicht entgegen, wenn die Durchführung einer solchen Politik nicht die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beeinträchtigt. Die Maßnahmen zur Durchführung einer solchen Politik dürften daher nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen und nicht zu einer Diskriminierung Angehöriger anderer Mitgliedstaaten führen.<sup>80</sup> Da dem Unterricht bei der Durchführung der Politik eine erhebliche Bedeutung zukomme und die Dozenten im Unterricht und täglichen Leben der Schule eine wesentliche Rolle spielten, sei es nicht unvernünftig, von ihnen gewisse Irischkenntnisse zu verlangen.<sup>81</sup> Sofern das Niveau der verlangten Kenntnisse nicht unverhältnismäßig sei, seien diese erforderlich in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle.<sup>82</sup>

2. *Urteil des EuGH in der Rs. C-424/97 (Haim II), Art. 52 EGV (43 EG), Art. 18 III der RL 78/686/EWG*

In der Rs. C-424/97 (Haim II)<sup>83</sup>, die der EuGH im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens des LG Düsseldorf zu entscheiden hatte, ging es um einen italienischen Staatsangehörigen, der Inhaber eines von einem Drittstaat ausgestellten Zahnarzt diploms war. Der Kläger war in Deutschland approbiert und wollte später, nachdem sein türkisches Diplom in Belgien als gleichwertig anerkannt worden war und er dort als Kassenarzt tätig war, in Deutschland als zugelassener Kassenarzt tätig werden. Die dafür zunächst notwendige Eintragung in das Zahnarztregister wurde abgelehnt, da der Kläger keine Vorbereitungszeit abgeleistet hatte. Dieser Umstand war als Vorlagefrage Gegenstand des EuGH Urteils in der Rs. C-319/92 (Haim I)<sup>84</sup>, was hier außer Betracht bleiben kann. Der Kläger erhielt schließlich die Eintragung in das Zahnarztregister. Aus Altersgründen verfolgte er allerdings seine Zulassung als Kassenarzt nicht weiter. In dem Verfahren

---

80 Ebenda, Rdnr. 19 und 24.

81 Ebenda, Rdnr. 20.

82 Ebenda, Rdnr. 21; ähnlich die Ausführungen von Generalanwalt Darmon in seinen Schlussanträgen zu diesem Urteil, Slg. 1989, 3979.

83 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5148.

84 EuGH, Urteil vom 9.2.1994, Rs. C-319/92 (Haim I), Slg. 1994 I-425.

vor dem LG Düsseldorf begehrte er schließlich Ersatz des Verdienstausfalls, der ihm dadurch entstanden sei, dass er mangels Zulassung als Kassenarzt in Deutschland einen geringeren Verdienst gehabt habe als er als zugelassener Kassenarzt gehabt hätte.

Das LG Düsseldorf hat dem EuGH u. a. die Frage vorgelegt, ob die zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats die Kassenzulassung eines Zahnarztes, der Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist und der im erstgenannten Mitgliedstaat niedergelassen und approbiert ist, aber kein in Art. 3 der RL 78/686/EWG genanntes Diplom besitzt, davon abhängig machen dürfen, dass dieser Zahnarzt die Sprachkenntnisse hat, die er für die Ausübung seiner Berufstätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat braucht.<sup>85</sup>

Der Generalanwalt zitiert in seinen Schlussanträgen aus der Begründung des vorliegenden Gerichts, dass die in Rede stehenden Sprachanforderungen "sprachliche Mängel ..., die eine sinnvolle Patientenbetreuung schwer behindern" betreffen.<sup>86</sup>

Nach Ansicht des Generalanwalts Mischo kann sich der Kläger als Inhaber eines Drittstaatsdiploms mangels Anwendbarkeit der RL 78/686/EWG nicht auf die durch die Richtlinie geschaffenen Erleichterungen der Freizügigkeit berufen. Soweit diese es den Mitgliedstaaten aber freistelle, Bedingungen für Gemeinschaftsbürger mit Gemeinschaftsdiplom aufzustellen, müssten diese Bedingungen erst recht auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten angewandt werden können, die Inhaber von Drittstaatsdiplomen sind.<sup>87</sup> Generalanwalt Mischo interpretiert Art. 18 III RL 78/686/EWG als den Mitgliedstaaten auferlegte Erfolgspflicht, für den Erwerb der für die Berufsausübung notwendigen Sprachkenntnisse durch die von der Freizügigkeit Begünstigten Sorge zu tragen. Die Freizügigkeit für Zahnärzte setzte damit nicht nur den Nachweis der "technischen Kenntnisse" in Form des Zahnarzt diploms, sondern auch die Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes voraus.<sup>88</sup> Mit Art. 18 III RL 78/686/EWG wird für den Bereich der Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit nach Auffassung von Mischo eine Anforderung aufgestellt, die für Nichtselbständige bereits in der Art. 3 I 2 VO 1612/68 berücksichtigt wurde.<sup>89</sup> Zwar sehe Art. 18 III RL 78/686/EWG nicht vor, dass die Kassenzulassung von Sprachkenntnissen abhängig gemacht werden dürfe. Die Vorschrift wäre aber "praktisch wirkungslos, wenn der Mitgliedstaat nicht jeder-

---

85 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97, Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 24, 3. Frage.

86 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97, Slg. 2000 I-5126, Rdnr. 83.

87 Schlussanträge Generalanwalt Mischo vom 19.05.1999 zur Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5126, Rdnr. 88 f.

88 Schlussanträge Generalanwalt Mischo vom 19.05.1999 zur Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5126, Rdnr. 90 f.

89 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5126, Rdnr. 89-92.

zeit prüfen könnte, ob die 'erforderlichen' Sprachkenntnisse vorliegen".<sup>90</sup> Generalanwalt Mischo kommt danach zur Bejahung der Zulässigkeit von Sprachanforderungen, soweit diese im Hinblick auf den Umfang unter Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gestellt werden. Alternativ kommt er zum gleichen Ergebnis nach Untersuchung eines Verstoßes gegen Art. 52 EGV (43 EG) unter Heranziehen der im Urteil Gebhard<sup>91</sup> vom EuGH aufgestellten Voraussetzungen für die zulässige Einschränkung der Grundfreiheiten.

Der EuGH hat die RL 78/686/EWG nicht für einschlägig gehalten, da diese Richtlinie nicht auf Diplome Anwendung finde, die in einem Drittstaat erworben wurden, auch, wenn diese von einem anderen Mitgliedstaat anerkannt wurden. Der Heranziehung des Art. 18 III RL 78/686/EWG aus dem vom Generalanwalt vorgeschlagen "Erst-Recht-Schluss" ist er nicht gefolgt. Ob die Sprachkenntnisse als Voraussetzung der Kassenzulassung einen Verstoß gegen Art. 18 III RL 78/686/EWG darstellten, musste nach Ansicht des EuGH nicht untersucht werden.<sup>92</sup>

Im folgenden prüfte der EuGH daher die Zulässigkeit von Sprachanforderungen nach § 21 Ärzte-ZV anhand des Art. 52 EGV jetzt Art. 43 EG. Zwar besage § 21 Ärzte-ZV nichts über Sprachkenntnisse, die Auslegung der nationalen Vorschrift sei jedoch nicht Aufgabe des EuGH.<sup>93</sup> Der EuGH knüpft an seine bisherige Rechtsprechung<sup>94</sup> an und hält daran fest, dass die durch den EGV garantierten Grundfreiheiten nur unter vier Voraussetzungen zulässig durch nationale Maßnahmen eingeschränkt werden dürfen:

- Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden.
- Sie müssen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen.
- Sie müssen zur Erreichung des Zieles geeignet sein.
- Sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist.

Dabei falle es grundsätzlich in die Zuständigkeit der nationalen Gerichte, zu prüfen, ob diese Voraussetzungen in der jeweiligen Rechtssache erfüllt seien. Dennoch könne der EuGH in seiner Entscheidung auf ein Vorabentscheidungsverfahren ggf. Klarstellungen vornehmen, um dem nationalen Gericht eine Richt-

---

90 Schlussanträge Generalanwalt Mischo vom 19.05.1999 zur Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5126, Rdnr. 94 f.

91 EuGH, Urteil vom 30.11.1995, Rs. C-55/94 (Gebhard), Slg. 1995 I-4165.

92 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97, Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 52-54.

93 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97, Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 56.

94 U. a. EuGH, Urteil vom 30.11.1995, Rs. C-55/94 (Gebhard), Slg. 1995 I-4165, Rdnr. 37 und Urteil vom 9.3.1999, Rs. C-212/97 (Centros), Slg. 1999 I-1459, Rdnr. 34.

schnur für seine Auslegung an die Hand zu geben.<sup>95</sup> Die Gewährleistung der Verständigung des Zahnarztes mit seinen Patienten sowie mit Verwaltungsbehörden und Berufsorganisationen stelle einen zwingenden Grund des allgemeinen Interesses (Verweis auf Ausführungen des Generalanwaltes) dar, der es rechtfertige, die Kassenzulassung eines Zahnarztes von sprachlichen Voraussetzungen abhängig zu machen.<sup>96</sup> Sowohl das Gespräch mit den Patienten als auch die Einhaltung der im Aufnahmemitgliedstaat für Zahnärzte geltenden Berufsregeln und Rechtsvorschriften wie auch die Erfüllung der administrativen Aufgaben verlangten nämlich eine angemessene Kenntnis der Sprache dieses Staates. Zu beachten sei jedoch, dass die sprachlichen Anforderungen, die gewährleisten sollen, dass sich der Zahnarzt mit seinen Patienten, deren Muttersprache die des Aufnahmestaates ist, sowie mit den Verwaltungsbehörden und Berufsorganisationen dieses Staates angemessen verständigen zu kann, nicht über das zur Erreichung dieses Zieles Erforderliche hinausgehen dürfen. Abschließend bemerkt der EuGH, es liege im Interesse der Patienten, deren Muttersprache nicht die des Aufnahmestaates sei, daß es eine gewisse Anzahl von Ärzten gebe, die sich mit ihnen auch in ihrer eigenen Sprache verständigen können.<sup>97</sup>

### 3. *Schlussanträge des Generalanwalts Jacob zu der Rs. C-238/98 (Hocsman)*

In der Rs. C-238/98<sup>98</sup> geht es um einen Gemeinschaftsangehörigen, der Inhaber eines außerhalb der EU (Argentinien) erworbenen Diploms über eine ärztliche Grundausbildung ist, das aber von einem Mitgliedstaat als einem in diesem Staat erworbenem Hochschulabschluss in Medizin und Chirurgie gleichwertig anerkannt wurde. Später hat der Betreffende in diesem anderen Mitgliedstaat einen fachärztlichen Befähigungsnachweis erworben. Diese Rechtssache behandelt die Frage, in welchem Umfang ein Mitgliedstaat im Rahmen der Genehmigung der Ausübung des Arztberufs die Berufserfahrung und die Befähigungsnachweise eines Gemeinschaftsangehörigen zu berücksichtigen hat.

Das Urteil befasst sich zwar nicht mit der Problematik der Überprüfung von Sprachkenntnissen, so dass es vorliegend keiner Darstellung bedarf. Die Problematik der Überprüfung von Sprachkenntnissen des Anerkennungsbewerbers wird aber von Generalanwalt *Jacob* als untergeordneter Aspekt dieser Rechtssache ausführlich thematisiert im Hinblick auf eine eventuelle Prüfung der Kenntnisse des Bewerbers in Allgemeinmedizin. Eine solche kommt in Betracht, wenn der Auf-

---

95 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97, Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 58.

96 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97, Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 59.

97 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97, Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 60

98 EuGH, Urteil vom 14.09.2000, Rs. C-238/98 (Hocsman), Slg. 2000 I-6623.

nahmestaat die außerhalb der EU erworbenen Befähigungsnachweise nicht in vollem Umfang als den eigenen entsprechend beurteilt. Denn, so *Jacob*, der Betroffene trage vor, "dass er es sehr schwierig fände, sich auf Französisch einer Prüfung in Allgemeinmedizin zu unterziehen".<sup>99</sup> Hiermit sei die Frage einer möglichen Diskriminierung oder einer unzulässigen Beschränkung der Niederlassungsfreiheit berührt. Nach der RL 93/16/EWG werde der Besitz oder Erwerb von Sprachkenntnissen verlangt, die die Betreffenden für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit im Aufnahmeland brauchten. *Jacob* interpretiert Art. 20 III der Richtlinie nicht als bloße Hilfestellungspflicht des Mitgliedstaates für den Erwerb der notwendigen Sprachkenntnisse, sondern spricht vom "Erfordernis" der für die Berufsausübung notwendigen Sprachkenntnisse.<sup>100</sup> Dabei seien zunächst – in Anlehnung an Generalanwalt Mischo in der Rs. *Haim II* – die Fähigkeit des Arztes, mit seinen Patienten zu kommunizieren, und die Fähigkeit, die administrative Arbeit zu bewältigen, die das Kassensystem mit sich bringe, hervorzuheben.<sup>101</sup> Insbesondere dem letzten Kriterium könne sich niemand, der heute in der Gemeinschaft den Arztberuf ausüben wolle, entziehen. Dieser Gesichtspunkt könne als Kriterium dafür dienen, ob eine Person zur Ausübung des Arztberufs in einem Mitgliedstaat zugelassen werde. Als drittes Kriterium fügt er die Fähigkeit hinzu, präzise und effektiv mit Berufskollegen kommunizieren zu können.<sup>102</sup> Er unterstreicht zugleich, dass jede Beurteilung der sprachlichen Fähigkeiten des Betreffenden mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Einklang stehen muss. Jeder Test oder jede Prüfung, die sich als erforderlich erwiesen habe, könne diskriminierend oder unverhältnismäßig sein, wenn damit eine sprachliche Leistung verlangt wird, die normalerweise nicht zur Tätigkeit eines Arztes gehört.<sup>103</sup> Nach Art. L. 356-2 des französischen Code de la santé publique könne in bestimmten Fällen ein "französischer Aufsatz" verlangt werden. Die nationalen Behörden und Gerichte hätten – ggf. mit der Möglichkeit den EuGH anzurufen – zu beurteilen, ob die angewandten Kriterien verhältnismäßig oder geeignet waren. Habe der Betreffende im Aufnahmestaat bereits über mehrere Jahre den Beruf ausgeübt, ohne, dass sich sprachliche Unzulänglichkeiten gezeigt hätten, so würde ein Sprachtest, auf dessen alleiniger Grundlage seine fehlende Eignung festgestellt werden könnte, gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen.<sup>104</sup>

---

99 Schlussanträge Generalanwalt *Jacob* vom 16.09.1999, Rs. C-238/98 (*Hocsman*), Slg. 2000 I-6623, Rdnr. 54.

100 Ebenda, Rdnr. 55.

101 Ebenda, Rdnr. 56.

102 Ebenda, Rdnr. 56 a. E.

103 Ebenda, Rdnr. 56, 57.

104 Ebenda, Rdnr. 57.

#### 4. *Urteil des EuGH in der Rs. C-281/98 (Angonese)*

Die Rs. C-281/98 (Angonese)<sup>105</sup> hatte die Bewerbung eines in der Provinz Bozen wohnenden italienischen Staatsbürgers deutscher Muttersprache für die Teilnahme an einem Auswahlverfahren für eine Stelle in einer privaten Bankgesellschaft in Bozen zum Gegenstand. Bedingung für die Zulassung zum Auswahlverfahren war der Besitz einer nur von der öffentlichen Verwaltung in Bozen nach einer nur dort stattfindenden Prüfung ausgestellten Bescheinigung über die Zweisprachigkeit (Italienisch/Deutsch). Die Antragsfrist für die Teilnahme am Auswahlverfahren betrug weniger als zwei Monate, zwischen den schriftlichen und mündlichen Prüfungen war ein Mindestabstand von 30 Tagen vorgesehen und die jährlich stattfindenden Prüfungstermine waren zahlenmäßig beschränkt. Der vollkommen zweisprachige Kläger bewarb sich daher ohne diese Bescheinigung und wurde deshalb abgelehnt. Im anschließenden Rechtsstreit legte die Pretura Bozen dem EuGH die Frage vor, ob das Verlangen dieser nur von einer einzigen öffentlichen Verwaltung eines Mitgliedstaats ausgestellten Bescheinigung für die Teilnahme an einem Auswahlverfahren zur Besetzung von Arbeitsplätzen eines privaten Unternehmens mit Art. 48 I, II und III EGV (39 I, II und III EG) und Artt. 3 I und 7 I und IV VO 1612/68 vereinbar ist.

Der EuGH hielt in diesem Urteil zunächst daran fest, dass es dem Diskriminierungsverbot widerspricht, wenn vorgeschrieben wird, dass die betreffenden Sprachkenntnisse auf dem nationalen Hoheitsgebiet erworben sein müssen.<sup>106</sup> Nach Ansicht des EuGH könne es zwar legitim sein, von einem Bewerber um eine Stelle Sprachkenntnisse eines bestimmten Niveaus zu verlangen, und es könne der Besitz eines Diploms wie der Bescheinigung ein Kriterium darstellen, anhand dessen sich diese Kenntnisse beurteilen lassen. In Bezug auf das angestrebte Ziel müsse es aber als unverhältnismäßig angesehen werden, wenn es unmöglich sei, den entsprechenden Nachweis auf andere Weise, insbesondere durch andere in anderen Mitgliedstaaten erlangte gleichwertige Qualifikationen, zu erbringen.<sup>107</sup> Die von einem Arbeitgeber aufgestellte Verpflichtung, für den Zugang zu einem Auswahlverfahren um eine Stelle Sprachkenntnisse ausschließlich durch eine Bescheinigung nachweisen zu müssen, die nur von einer einzigen Verwaltung ausgestellt wird, verstoße deshalb gegen Art. 48 EGV (jetzt 39 EG).<sup>108</sup>

---

105 EuGH, Urteil vom 6.6.2000, Rs. C-281/98 (Angonese), Slg. 2000 I-4161.

106 EuGH, Urteil vom 28.11.1989, Rs. C-379/87 (Groener), Slg. 1989, 3987, Rdnr. 23.

107 EuGH, Urteil vom 6.6.2000, Rs. C-281/98 (Angonese), Slg. 2000 I-4161, Rdnr. 44.

108 Ebenda, Rdnr. 45.

## VI. Ansichten der Literatur und der EU-Kommission zur Zulässigkeit von Sprachanforderungen und deren Überprüfung

### 1. Im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 39 II EG

Im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer werden sprachliche Anforderungen, soweit sie für die angestrebte Berufstätigkeit notwendig sind, unter Hinweis auf die Ausnahmebestimmung des Art. 3 I VO 1612/68 generell für zulässig erachtet.<sup>109</sup> Dazu wird regelmäßig das Urteil Groener angeführt mit dem Hinweis, dass nach dieser Rechtsprechung das Merkmal der "Erforderlichkeit" i. S. d. genannten Vorschrift sogar dann erfüllt sein könne, wenn die Sprachkenntnisse für die tatsächliche Berufsausübung nicht unbedingt notwendig sind. Die vom EuGH angenommene Zulässigkeit von Sprachanforderungen aus Gründen einer Politik zum Schutz und zur Förderung der Nationalsprache eines Landes wird teilweise als juristisch nur schwer nachvollziehbar kritisiert, auch wenn das Urteil politisch verständlich sei.<sup>110</sup>

Wegen des deutlichen Einzelfallbezugs dieser Entscheidung wird die Auswirkung des Urteils für zukünftige Fälle eher gering eingeschätzt.<sup>111</sup> Die Betonung der Verankerung der die Diskriminierung rechtfertigenden Politik in der irischen Verfassung zeige, dass der EuGH wohl nicht jede Begründung der "Erforderlichkeit" von Sprachkenntnissen mit einem beliebig abänderbaren Ziel nationaler Politik zulassen würde.<sup>112</sup> Bisher sei damit nicht erschöpfend geklärt, wann Sprachkenntnisse im Sinne des Art. 3 I 2 VO 1612/68 als "erforderlich" anzusehen seien.<sup>113</sup> Andere schließen weitere Anwendungsfälle dieser konkreten Rechtsprechung etwa für Luxemburg und für einige autonome Gemeinschaften Spaniens nicht völlig aus.<sup>114</sup> Als allgemeingültige Aussage des Urteils wird die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Durchführung entsprechend ein-

---

109 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Wölker*, Rdnr. 34 zu Art. 48 EGV; *Calliess/Ruffert-Brechmann*, Rdnr. 53 zu Art. 39 EG; *Schwarze-Schneider/Wunderlich*, Rdnr. 64 zu Art. 39 EG.

110 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Wölker*, Rdnr. 34 zu Art. 48 EGV, der eine solche Regelung etwa in der Beitrittsakte Irlands für angebracht gehalten hätte.

111 *Berscheid*, S. 28; *Carl*, S. 81.

112 *Heyer*, S. 49 f.

113 *Heyer*, S. 49.

114 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Wölker*, Fn. 111 zu Rdnr. 34 zu Art. 48 EGV, mit Hinweis darauf, dass derartige Fälle wohl hinsichtlich der Verbreitung der jeweiligen Sprache anders gelagert wären und sich das Urteil in der Rs. Groener auf Nationalsprachen bezieht.

schränkender nationaler Maßnahmen festgehalten, soweit der EuGH feststellte, dass Sprachanforderungen in angemessener und nicht diskriminierender Weise gehandhabt werden müssten.<sup>115</sup>

## 2. *Im Rahmen der Niederlassungsfreiheit, Art. 43 II*

In der Literatur wird auch bezüglich der Niederlassungsfreiheit eine sachliche Rechtfertigung von Spracherfordernissen für möglich gehalten.<sup>116</sup> Die dabei anzuwendenden Kriterien werden unterschiedlich formuliert. Nach *Troberg* ist die Frage, ob Sprachtests als generell zulässig oder unzulässig einzuordnen sind, unter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes danach zu beantworten, ob die Sprachkenntnisse objektiv unerlässlich sind oder ob ihr Abverlangen lediglich als Vorwand zur Abweisung von Ausländern dient oder zumindest als sachfremd und willkürlich zu betrachten ist.<sup>117</sup> Bei Ärzten, Psychotherapeuten, Anwälten oder Privatlehrern, die einem deutschsprachigen Publikum Dienste anbieten wollten, sei z. B. die Unerlässlichkeit zu bejahen. *Bleckmann* hält das Erfordernis von Sprachkenntnissen für die Berufsaufnahme dann für zulässig, wenn öffentliche Interessen, wie z. B. der Schutz von Kunden, eine solche Regelung dringend gebieten.<sup>118</sup> *Roth* nennt als Beispiel für einen sachlichen Grund, der die Wahl des Anknüpfungsmerkmals "Spracherfordernis", rechtfertigt, die Notwendigkeit von Sprachkenntnissen für die Ausübung der ärztlichen Tätigkeit.<sup>119</sup>

## 3. *Im Anwendungsbereich der berufsspezifischen Richtlinien*

### a) *Vorgeschichte zu z.B. Art. 20 III RL 93/16/EWG:*

Ursprünglich war man der Ansicht, von Selbständigen trotz der gegenseitigen Anerkennung der Diplome nicht die Kenntnis der Rechtsvorschriften und der Sprache des Aufnahmelandes außer in Ansätzen verlangen zu können. Zunächst war daher eine Anpassungszeit vorgeschlagen worden. Dem Zuwanderer sollte unter Anleitung eines Berufsangehörigen des Gastlandes die Gelegenheit gegeben werden, sich mit den Rechts- und Standesvorschriften sowie mit der Sprache des

---

115 *Heyer*, S. 49; *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Wölker*, Rdnr. 34 zu Art. 48 EGV; *Berscheid*, S. 28; *Carl*, S. 80 f.; vgl. EuGH, Urteil vom 28.11.1989, Rs. C-379/87 (*Groener*), Slg. 1989, 3987, Rdnr. 19, 21 und 22.

116 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Troberg*, Rdnr. 42 zu Art. 52 EGV; *Dauses-Roth*, E. I., Rdnr. 81; *Bleckmann*, Rdnr. 1659.

117 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Troberg*, Rdnr. 42 zu Art. 52 EGV.

118 *Bleckmann*, Rdnr. 1659.

119 *Dauses-Roth*, E. I., Rdnr. 81.

Aufnahmelandes näher vertraut zu machen.<sup>120</sup> Ein entsprechender Artikel wurde für den Richtlinienvorschlag formuliert. Sowohl der ständige Ausschuss der Ärzte, das Europäische Parlament wie auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss befürworteten diese Anpassungszeit.<sup>121</sup> Der Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortete eine entsprechende Anpassungszeit auch für Apotheker.<sup>122</sup> Zugleich sollte dem Aufnahmestaat untersagt werden, eine entsprechende Sprachprüfung abzunehmen. Aufgrund der Kritik des juristischen Dienstes, wurde diese Bestimmung, die sich zwangsläufig nur an Ausländer richtete, als vertragswidrige Diskriminierung eingestuft und in letzter Minute gestrichen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang der Hinweis von *de Crayencour* auf die Erläuterungen zum allgemeinen Programm für die Durchführung des Niederlassungsrechts, worin ausdrücklich die Möglichkeit einer Prüfung über die Kenntnisse der Sprache des Gastlandes vorgesehen gewesen sei.<sup>123</sup> Schließlich befürchtete man zusätzlich zu der vom juristischen Dienst angenommenen Vertragswidrigkeit eine erhebliches Erschweren oder gar Vereiteln des Dienstleistungsverkehr durch eine Anpassungszeit, so dass die Regelung verworfen wurde.<sup>124</sup>

Nach erneuter Diskussion in den Instanzen des Rates schlug die Kommission dann die Formulierung eines "Informationsdienstes" vor, den das Gastland dem Betreffenden zur Verfügung stellen sollte, um sich mit den Rechtsvorschriften und der Sprache des Gastlandes vertraut zu machen. Dieser Vorschlag findet sich nun in der Regelung des Art. 20 III RL 93/16/EWG: "Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge ..." bzw. den gleichlautenden Bestimmungen der anderen berufsspezifischen Richtlinien wieder. Die Regelung ist nach alledem als Kompromissformel in Folge jahrelanger Diskussion zu sehen.<sup>125</sup>

#### b) *Interpretation des Art. 20 III RL 93/16/EWG umstritten*

Ob nach der Bestimmung des Art. 20 III RL 93/16/EWG nun Sprachkenntnisse des Aufnahmelandes verlangt werden dürfen oder nicht, wird unterschiedlich beurteilt:

In Großbritannien war eine entsprechende Prüfung eingeführt worden, die von der Kommission als unzulässig angesehen wurde, mit der Folge, dass Großbritannien sich einverstanden erklärte, auf diese zu verzichten.<sup>126</sup> Die Kommission

---

120 *De Crayencour*, S. 87; *Narr*, Rdnr. B 387, S. 694.

121 *Schneider*, S. 129 m. w. N.

122 *Ebenda*.

123 *De Crayencour*, S. 87.

124 *Ebenda*.

125 *Schneider*, S. 129; *G/T/E-Troberg*, Rdnr. 42 zu Art. 52 EGV.

126 *De Crayencour*, S. 88.

scheint bisher an ihrem Standpunkt, dass Sprachkenntnisse nicht verlangt und nicht geprüft werden dürften, festzuhalten<sup>127</sup>. Die Generaldirektion Binnenmarkt teilt dazu mit, dass es dem EuGH in der Rs. C-424/97 (Haim II) verwehrt gewesen sei, sich zur Vereinbarkeit sprachlicher Anforderungen mit der Richtlinienbestimmung zu äußern. Andererseits ist man sich offensichtlich bewusst, dass die Entscheidung des EuGH in Haim II für Fälle aus dem Anwendungsbereich der RL 93/16/EWG nicht völlig außer Acht gelassen werden kann. Die Frage der Reichweite dieses Urteils zu untersuchen, wird von der Generaldirektion Binnenmarkt jedenfalls eher befürwortet denn abgelehnt<sup>128</sup>. Interessanterweise zitiert Mischo in den Schlussanträgen zur Rs. Haim II einen Vorschlag der Kommission, wonach „die Regel, der zufolge der Zahnarzt die Amts- bzw. Landessprache des Staates beherrschen muss, ..., als Regel, anzusehen ist, die dem Schutz des Verbraucherinteresses dient, und ... als solche einfach einem zwingenden Allgemeininteresse entspricht“. Damit wird deutlich, dass die Kommission selbst grundsätzlich auch bei Selbständigen Sprachanforderungen für zulässig hält. In Bezug auf den Anwendungsbereich der berufsspezifischen Richtlinien hält sie sich noch zurück.

In einer Antwort des Rates auf eine schriftliche Anfrage in Bezug auf evtl. Sprachprüfungen bei der Zulassung als Facharzt im Gastland, wird zur Problematik von Sprachprüfungen mitgeteilt, die Mitgliedstaaten könnten Schritte einleiten, "um sich zu vergewissern, dass die Bewerber die für die Ausübung des Berufs notwendigen Sprachkenntnisse besitzen". Für Einzelheiten wird an die Kommission verwiesen.<sup>129</sup>

In der Literatur wird einerseits die Ansicht vertreten, die vage Formulierung der Richtlinienbestimmung lasse die Frage der Zulässigkeit von Sprachanforderungen offen.<sup>130</sup> Andere interpretieren die Vorschrift dahingehend, dass nach den berufsspezifischen Richtlinien die Kenntnis der Sprache des Gastlandes ausdrücklich nicht zur Voraussetzung für die Arbeitsaufnahme gemacht werden darf.<sup>131</sup>

Die Generalanwälte *Mischo* in den Schlussanträgen zu der Rs. C-424/97 (Haim II)<sup>132</sup> und *Jacob* in seinen Schlussanträgen zur Rs. C-238/98 (Hocs-

---

127 Ebenda.

128 Antwortschreiben der für Qualifikationsaspekte der reglementierten Berufe zuständigen Generaldirektion Binnenmarkt vom 01.10.01, Markt/D4/RPD (2001) 1015, auf schriftliche Anfrage der Verfasserin.

129 Vom 16.10.1997, ABl. Nr. C 082 vom 17.03.1998, S. 0017.

130 *Groeben/Thiesing/Ehlermann-Troberg*, Rdnr. 42 zu Art. 52 EGV; *Berscheid*, S. 27; *Carl*, S. 80.

131 *Narr*, Rdnr. B 387; *Schallen*, Rdnr. 421 mit Verweis auf SG Düsseldorf vom 6.10.1993; *Kirchberger*, ZSR 1999, S. 760, 3.3.; Winkel WiVerw 1998, S. 83, 92.

132 Zu EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5126.

man)<sup>133</sup> hingegen tun sich, wie oben dargestellt, weniger schwer ein Sprachkenntniserfordernis aus Art. 18 III RL 78/686/EWG bzw. Art. 20 III RL 93/16/EWG herauszulesen.

Im zitierten Beschluss des OVG NRW wird aus der Richtlinienbestimmung ebenfalls eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet.<sup>134</sup> Dem liege der Gedanke zugrunde, dass im Interesse der Patienten im Aufnahmestaat entsprechende Sprachkenntnisse vorhanden sein müssen. Die Formulierung "die sie für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit im Aufnahmestaat brauchen" konstatiere, dass die Sprachkenntnisse erforderlich seien. Des Weiteren wird auf die Feststellung des EuGH im Urteil Haim II verwiesen, dass die Verständigung des Zahnarztes mit seinen Patienten ein zwingender Grund des allgemeinen Interesses sei. Der Senat sehe daher keinen Grund für Gemeinschaftsbürger mit EG-Diplom dieses Erfordernis nicht anzuwenden. Offensichtlich wird auch kein Hindernis darin gesehen die Rechtsprechung des EuGH, die Sprachanforderungen als Voraussetzung der Kassenzulassung betraf, auf Sprachanforderungen im Rahmen der Approbationserteilung zu übertragen.

c) *Ärzte im Angestelltenverhältnis, Spannungsverhältnis zu Art. 3 VO 1612/68?*

Es wird die Ansicht vertreten, Ärzte im Angestelltenverhältnis würden unter Art. 3 der VO 1612/68 fallen. Daraus wiederum wird teilweise eine entsprechende Anwendung auf selbständige Ärzte gefolgert.<sup>135</sup> Andere dagegen halten die Anwendung der VO 1612/68 auf angestellte Ärzte nach dem Grundsatz "lex posterior derogat legi priori" für ungerechtfertigt aufgrund der zeitlichen Nachfolge der Richtlinienbestimmung des Art. 20 III RL 93/16/EWG.<sup>136</sup> Die Frage, ob die Richtlinie als nachfolgender Rechtsakt die unmittelbar anzuwendende VO 1612/68 für den betreffenden Bereich verdrängen kann, erhebt sich nur, wenn man der Interpretation folgt, wonach Art. 20 III RL 93/16/EWG keine Überprüfung von Sprachkenntnissen zulassen würde. Abgesehen davon erklärt Art. 1 RL 93/16/EWG diese auf alle von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ausgeübten Tätigkeiten des angestellten wie des freiberuflich tätigen Arztes für anwendbar.

---

133 Zu EuGH, Urteil vom 14.09.2000, Rs. C-238/98 (Hocsman), Slg. 2000, S. I-6623.

134 13 B 531/01 vom 9.07.2001, ArztR 2001, S. 301 ff.

135 Nachweise bei *Schneider*, S. 130, Fn. 656.

136 Ebenda, Fn. 657 und 658.

#### 4. *Im Anwendungsbereich der Richtlinien über die allgemeine Anerkennung von Befähigungsnachweisen*

Im Gegensatz zu den berufsspezifischen Anerkennungsrichtlinien sind die anderen Anerkennungsrichtlinien durch ein allgemeines System der Anerkennung von Befähigungsnachweisen gekennzeichnet und nicht so umfassend gestaltet, dass sie wie die medizinischen Richtlinien zu einer praktisch automatischen Anerkennung führen. Wie bereits erwähnt, enthalten diese Richtlinien keine Vorschriften, die Sprachkenntnisse ansprechen. Nur indirekt ergibt sich, dass ggf. als Ausgleichsmaßnahmen abzuleistende Anpassungslehrgänge oder Eignungsprüfungen im Aufnahmeland selbstverständlich in der Landessprache stattfinden.

##### a) *Hauptanwendungsfall der RL 89/48/EWG: Beruf des Lehrers*

Lehrer vertreten die größte Berufsgruppe, die – zumindest nach absoluten Zahlen – in den Genuss der RL 89/48/EWG kommt.<sup>137</sup>

In vielen Mitgliedstaaten zählt der Schulbereich an öffentlichen Schulen zum öffentlichen Dienst und Lehrer sind im Regelfall Beamte.<sup>138</sup> Zunächst ist darum auf die Frage einzugehen, ob die Tätigkeit des Lehrers vom Ausnahmetatbestand des Art. 39 IV EG erfasst wird, mit der Folge, dass die Freizügigkeitsrechte zugunsten dieser Arbeitnehmer als Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung keine Anwendung finden. Nach gemeinschaftsrechtlicher Interpretation des Begriffs der "öffentlichen Verwaltung" durch den EuGH stellt "Die Beschäftigung eines Lehrers für den höheren Schuldienst" jedoch "keine Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Art. 48 IV EWGV dar".<sup>139</sup>

Der in den meisten Mitgliedstaaten geforderte Nachweis von Sprachkenntnissen wird als ein wichtiger Problembereich im Hinblick auf die Umsetzung dieser Richtlinie für Lehrer angesehen.<sup>140</sup> Die deutsche Umsetzung in den Ländergesetzen, die durchweg den Nachweis von Deutschkenntnissen verlangen, wurde bereits vorgestellt.

Auch in der Literatur wird die Notwendigkeit von Sprachkenntnissen des Gastlandes gesehen und entsprechende Anforderungen für zulässig gehalten. Auch,

---

137 Vgl. z. B. Bericht der Kommission über die Anwendung der RL 48/89, KOM (1996) 46, S. 33 mit Zahlen für 1994.

138 *Schneider*, S. 367.

139 EuGH, Urteil vom 27.11.1991, Rs. C-4/91 (Bleis), Slg. 1991 I-5627.

140 Bericht an das Europäische Parlament und an den Rat über den Stand der Anwendung der allgemeinen Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome gem. Art. 13 der Richtlinie 89/48/EWG, KOM(1996)46; *Schneider*, S. 365.

wenn etwa das Unterrichten einer Fremdsprache, die gleichzeitig Muttersprache des ausländischen Lehrers ist, auch ohne Deutschkenntnisse denkbar sei,<sup>141</sup> werden wichtige weitere Überlegungen angestellt, die die Notwendigkeit der Beherrschung der deutschen Sprache unterstreichen. Denn die Lehrertätigkeit ist nicht auf eine rein fachspezifische Unterrichtstätigkeit beschränkt. Lehrer sind auch als Klassenlehrer oder im Lehrerkollegium verpflichtet, Aufgaben wahrzunehmen, die hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache erforderlich machen. Insbesondere muss eine Kommunikation zwischen Lehrer und Eltern auf Deutsch stattfinden können.<sup>142</sup>

b) *Berichte der Kommission über die Anwendung der RL 89/48/EWG vom 15.02.1996 (Hochschuldiplomrichtlinie) und über die Anwendung der Richtlinie 92/51/EWG vom 3.2.2000 (zweite allgemeine Anerkennungsrichtlinie)*

Bezüglich der Sprachproblematik wird in den Anwendungsberichten der Kommission<sup>143</sup> zunächst konstatiert, dass ein gewisser Kenntnisstand der Sprache des Aufnahmelandes für die Berufsausübung unerlässlich sei. Sprachliche Anforderungen dürften aber nicht zu einer Beeinträchtigung der durch den EGV garantierten Grundfreiheiten führen. Sie dürften keineswegs über das zur Erreichung des Ziels Erforderliche hinausgehen und müssten in nicht diskriminierender Form angewandt werden.<sup>144</sup>

In beiden Berichten wird Bezug genommen auf Art. 3 VO 1612/68.<sup>145</sup> Als Beispiel für die Notwendigkeit von Sprachkenntnissen im Sinne dieser Vorschrift werden Sicherheitsgründe unter Verweis auf die RL 94/58/EG Seeleute genannt.<sup>146</sup> Interessanterweise wird in diesem Zusammenhang auch die zur Zeit des Berichts noch anhängige Rs. Haim erwähnt, obwohl diese keinen EG-Befähigungsnachweis zum Gegenstand hat<sup>147</sup>.

Im Bericht zur Anwendung der RL 89/48/EWG heißt es, Sprachanforderungen nach Art. 3 VO 1612/68 seien an dem allgemeinen Grundsatz der Nichtdiskrimi-

---

141 *Schneider*, S. 385.

142 *Ebenda*.

143 Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der RL 48/89/EWG, KOM (1996) 46 vom 15.02.1996; Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der RL 92/51/EG, KOM (2000) 17 vom 03.02.00.

144 KOM (1996) 46, S. 35, viii); KOM (2000) 17, Rdnr. 320.

145 KOM (1996) 46, S. 35, vi) ; KOM (2000) 17 vom 03.02.2000, Rdnr. 320.

146 KOM (2000) 17, Rdnr. 321, Fn. 39.

147 KOM (2000) 17, Rdnr. 322.

nierung nach Art. 6 EGV zu messen. Die Mitgliedstaaten dürften daher von einem Lehrer aus einem anderen Mitgliedstaat keine Sprachkenntnisse verlangen, wenn für Staatsangehörige des Aufnahmestaats nicht die gleichen Anforderungen bestehen.<sup>148</sup> Mit dieser Aussage lässt sich nicht viel anfangen, da die Problematik ja gerade den Regelfall betrifft, dass vom ausländischen Lehrer die Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes verlangt wird, die der inländische Lehrer naturgemäß als seine Muttersprache beherrscht.

In den Berichten wird weiter ausgeführt, die Mitgliedstaaten seien jedenfalls nicht berechtigt, als Vorbedingung für die Prüfung eines Anerkennungsantrags einen Nachweis über Sprachkenntnisse zu verlangen. Ein solcher Nachweis dürfe nicht neben den übrigen für die Anerkennung der Befähigungsnachweise notwendigen Dokumenten verlangt werden.<sup>149</sup> Sprachkenntnisse könnten ferner grundsätzlich nicht Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen sein, zumal diese ohnehin in der Sprache des Aufnahmelandes durchgeführt würden.<sup>150</sup> Als einzige Ausnahme dafür wird der Fall genannt, dass die Sprachkenntnisse Teil der Ausbildung, etwa bei Sprachlehrern, sind.<sup>151</sup>

## VII. Stellungnahme

Es hätte den Umfang dieser Arbeit gesprengt, alle nationalen Regelungen und Verwaltungspraxen in der EU, die Sprachanforderungen betreffen, zu ermitteln und vorzustellen. Aufgrund der Bedeutung der Sprachkenntnisse und -fertigkeiten für die verschiedenen Berufe und der Fälle, die die Praxis bisher hervorgebracht hat, ergab sich eine schwerpunktmäßige Darstellung vor allem für die Berufe der Ärzte und Lehrer. Insbesondere die vorgestellte Rechtsprechung und Verwaltungspraxis aus Deutschland zeigt, dass die Problematik der natürlichen Sprachbarriere in der Europäischen Union gewiss kein Scheinproblem ist.<sup>152</sup>

### 1. *Sprachanforderungen im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit*

Festzuhalten bleibt, dass grundsätzlich jede abhängige Tätigkeit unter die VO 1612/68 fällt und damit der Ausnahmetatbestand des Art. 3 der VO anwendbar ist.

Nach der Entscheidung des EuGH in der Rs. C-379/87 (Groener) kann das Kri-

---

148 KOM (1996) 46, S. 35, vi).

149 Ebenda, vii).

150 KOM (2000) 17, Rdnr. 323.

151 Ebenda, Rdnr. 324.

152 So aber *Berscheid*, S. 28.

terium der "Erforderlichkeit" auch dann erfüllt sein, wenn die Sprachkenntnisse verlangt werden, obwohl diese für die tatsächliche Ausübung der angestrebten beruflichen Tätigkeit nicht notwendig sind. Der EuGH hat deshalb hier auf die sorgfältige Herleitung der Rechtfertigung durch Heranziehen der irischen Verfassung – zu Recht – besonders wert gelegt. Andernfalls wären diese in der Tat höchst politischen Überlegungen des EuGH, der "zur Wahrung des Rechts" berufen ist, auch nicht verständlich. Das Urteil zeigt eine weite, wenn auch extrem auf den Einzelfall, bezogene Auslegung der Möglichkeit im Rahmen der Ausnahmeregelung des Art. 3 VO 1612/68 Sprachanforderungen zu stellen. Welche anderen Begründungen der "Erforderlichkeit" möglich sind, bleibt offen. Soweit man das EuGH Urteil in der Rs. C-379/87 für andere Sachverhalte heranzieht, hat man sich daher die Besonderheit des ursprünglichen Falles zu vergegenwärtigen.

Der Aufnahme einer abhängigen Berufstätigkeit geht regelmäßig ein Bewerbungsgespräch voraus. Einige Mitgliedstaaten sehen auch, z. B. bei der Einstellung von Lehrern, ein offenes Auswahlverfahren vor.<sup>153</sup> Schon daraus ergibt sich bei abhängiger Beschäftigung immer automatisch eine zumindest indirekte Überprüfung der Sprachkenntnisse eines ausländischen Bewerbers. Inwieweit im Falle einer Ablehnung des Bewerbers allerdings offenkundig wird, ob fehlende Sprachkenntnisse ausschlaggebend für die Ablehnung waren, ist fraglich. Ebenso ist eine indirekte Überprüfung selbstverständlich bei den erwähnten Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Anerkennung nach der RL 89/48/EWG und RL 92/51/EWG.

Damit findet für abhängige Beschäftigungen nicht nur de facto eine indirekte Überprüfung von den für die jeweilige Berufstätigkeit notwendigen Sprachkenntnissen statt; vielmehr ist diese Überprüfung vom Gemeinschaftsrecht in Art. 3 VO 1612/68 selbst vorgesehen und gewollt.

Neben der Wahrung der Verhältnismäßigkeit und dem Verbot der Diskriminierung bei Durchführung von sprachlichen Anforderungen<sup>154</sup> macht der EuGH auch Vorgaben im Hinblick auf die Anforderungen an die Form des Nachweises von Sprachkenntnissen. Danach widerspricht es dem Diskriminierungsverbot, wenn die entsprechenden Sprachkenntnisse im Aufnahmeland erworben werden müssen und ausländischen EG-Bürgern keine Wiederholungschance eingeräumt wird.<sup>155</sup> Ergänzend hielt es der EuGH in der Rs. Angonese für unverhältnismäßig in Bezug auf das angestrebte Ziel, wenn der Nachweis dieser Kenntnisse nicht auf andere Weise, als durch einen im Aufnahmeland erlangten Nachweis, insbesondere durch in anderen Mitgliedstaaten erlangte gleichwertige Qualifikationen er-

---

153 KOM (1996) 46, S. 35, Fn. 90.

154 EuGH, Urteil vom 28.11.1989, Rs. C-379/87 (Groener), Slg. 1989, 3987, Rdnr. 24.

155 Ebenda, Rdnr. 23.

bracht werden darf.<sup>156</sup> In der Praxis sind daher verschiedenste Nachweise über Sprachkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten als solche anzuerkennen, soweit das Kriterium der Gleichwertigkeit erfüllt ist. Auf entsprechende Nachweise bei Selbständigen ist diese Rechtsprechung m.E. übertragbar.

## 2. *Im Bereich der Niederlassungsfreiheit:*

### a) *Grundsatz*

Mit dem Urteil in der Rs. C-424/97 (Haim II) hat der EuGH sich erstmalig mit der Frage der Zulässigkeit von Sprachanforderungen bei Gemeinschaftsangehörigen im Rahmen der Niederlassungsfreiheit beschäftigt. Als Prüfungsmaßstab hat der EuGH die in der Rs. C-55/94 (Gebhard)<sup>157</sup> aufgestellten vier Voraussetzungen für die zulässige Einschränkung der im EGV garantierten Grundfreiheiten durch nationale Maßnahmen angelegt: Diese müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen zwingenden Gründen des Allgemeininteresses entsprechen, sich müssen zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sein und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. In Ausfüllung dieser Kriterien hat er die Gewährleistung der Verständigung des Zahnarztes mit seinen Patienten sowie Behörden und Berufsorganisationen als zwingenden Grund des allgemeinen Interesses angesehen, der sprachliche Anforderungen als Voraussetzung für die Kassenzulassung rechtfertigt.<sup>158</sup>

### b) *Gilt im Anwendungsbereich berufsspezifischer Richtlinien, insbes. bei Ärzten/Zahnärzten nach RL 93/16/EWG bzw. RL 78/686/EWG etwas anderes?*

Der EuGH hat in der Rs. C-424/97 (Haim II) zur Beurteilung der Zulässigkeit von Sprachanforderungen anhand von Art. 18 RL 78/686/EWG nicht Stellung genommen, da die Richtlinie nicht einschlägig war und er dem ersten Vorschlag des Generalanwalts Mischo, eine Prüfung dieser Vorschrift aufgrund eines Erst-Recht-Schlusses vorzunehmen, nicht gefolgt ist.

Im vorgestellten Verfahren vor dem OVG NRW erfolgte keine Vorlage an den EuGH. Das Gericht war auch bei einem Ersuchen um einstweiligen Rechtsschutz

---

156 EuGH, Urteil vom 6.6.2000, Rs. C-281/98 (Angonese), Slg. 2000 I-4161, Rdnr. 44.

157 EuGH, Urteil vom 30.11.1995, Slg. 1995 I-4165, Rdnr. 37.

158 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 59, vgl. oben.

nicht zur Vorlage verpflichtet.<sup>159</sup> Der Antragsteller hat sein Anliegen nicht weiter in einem Hauptverfahren verfolgt,<sup>160</sup> wo dann wohl eine Vorlage zu erwarten gewesen wäre. Allerdings wäre auch erst die nächste und letzte Instanz, das BSG zur Vorlage an den EuGH gemäß Art. 234 III EG verpflichtet gewesen.

Eine Interpretation des Art. 18 RL 78/686/EWG bzw. der entsprechenden Bestimmungen in den anderen Richtlinien durch den EuGH erfolgte damit bisher noch nicht.

Würden die medizinischen Anerkennungsrichtlinien nicht eine automatische Anerkennung vorsehen, sondern wie bei anderen Berufsgruppen nach dem allgemeinen System mit Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgängen arbeiten, wäre zumindest die zwangsläufig indirekte Überprüfung wohl kein Thema. Die automatische Anerkennung der Befähigungsnachweise führt für die medizinischen Berufe in der Praxis zu einer isolierten Betrachtung der Sprachkenntnisse. Damit erhält die Überprüfung von Sprachkenntnissen sehr viel stärker als sonst den Charakter eines eigenständigen Erfordernisses im Rahmen der Zulassung zur Berufsausübung.

Gegen die Zulässigkeit von Sprachanforderungen nach dieser Vorschrift spricht die dargestellte Vorgeschichte, nach der genau diese Frage höchst umstritten ist. Auch heißt es gerade nicht: "Die Mitgliedstaaten dürfen überprüfen, ob die Begünstigten über die für die Berufstätigkeit notwendigen Sprachkenntnisse verfügen". Die vage Formulierung zeigt, dass man sich nicht präzise festlegen konnte und/oder wollte.

Für die Zulässigkeit spricht andererseits die Formulierung: "tragen dafür Sorge, dass Begünstigte ... Sprachkenntnisse ... erwerben ...". Welchen anderen Sinn sollte dieses "Sorge tragen" haben, wenn nicht den Auftrag an die Mitgliedstaaten, den Erwerb der erforderlichen Sprachkenntnisse sicherzustellen und zu überprüfen? Ferner bestätigt die Feststellung, dass es um die Sprachkenntnisse geht, "die sie für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit brauchen" die Notwendigkeit ihres Vorhandenseins. Schließlich heißt es, dass die Anerkennungsbewerber die Sprachkenntnisse nicht nur "in ihrem Interesse", sondern auch "im Interesse ihrer Patienten"(!) erwerben sollen.

Schon nach dieser Wortlautinterpretation ist die Zulässigkeit von Sprachanforderungen bei den betroffenen medizinischen Berufen zulässig.

Das Gemeinschaftsrecht hat bereits an anderer Stelle die Notwendigkeit von Sprachkenntnissen bei der Berufsausübung erkannt und sogar selbst Sprachanfor-

---

159 EuGH, Rs. 107/76 (Hoffmann-La Roche/Centrafarm I), Slg. 1977, 957, 970 ff.

160 Auskunft der beim Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit Jugend und Soziales in Bremen für die Approbation von Ärzten und Zahnärzten zuständigen Stelle.

derungen aufgestellt.

In Art. 8 RL 94/58/EG (jetzt Art. 17 RL 2001/25/EG) werden wie oben dargestellt konkrete, strenge Anforderungen für die Verständigung an Bord von Gemeinschaftsschiffen aufgestellt, wodurch eine wirksame, mündliche Verständigung betreffend die Sicherheit unter der Besatzung einerseits und zwischen Besatzung und Passagieren andererseits gewährleistet sein muss.

Die Situation der Verständigung zwischen Arzt und Patient und diejenige zwischen Bordpersonal und Passagieren in Notsituation an Bord eines Schiffes ist durchaus vergleichbar. In beiden Fällen ist es wichtig, dass beide Seiten sich richtig und vollständig verstehen. In den Erwägungsgründen zur RL 94/58/EG wird ausgeführt, die Verständigung zwischen den Besatzungsmitgliedern auf Schiffen, die in Gemeinschaftsgewässern fahren, solle u.a. zur Verbesserung der Sicherheit des Seeverkehrs und zur Abwendung des Verlustes von Menschenleben verbessert werden.<sup>161</sup> Damit sind jeweils die gleichen Rechtsgüter, Leben und Gesundheit von Menschen, betroffen.

Die Vorschriften dieser Richtlinie gehen soweit, dass neben einer selbstverständlichen Verständigungsmöglichkeit mittels einen englischen Grundwortschatzes ggf. sogar die Verständigung in der Sprache gewährleistet sein muss, die die meisten Passagiere an Bord sprechen(!). Nach der neuen Regelung in Art. 17 b) RL 2001/25/EG wird von den Seeleuten ausdrücklich die Beherrschung der jeweils festgelegten Arbeitssprache verlangt. Sie müssen diese nicht nur verstehen, sondern auch in dieser Sprache selbst Befehle und Anweisungen geben und Meldung machen können.

Dann muss doch wohl erst recht ein Arzt in jedem Fall die Sprache des Aufnahmelandes beherrschen, also die Sprache, die die meisten Inländer sprechen. Die wirksame mündliche Verständigung zwischen Arzt und Patient muss jederzeit gewährleistet sein. In Notfallsituationen muss ein Arzt so viel Sprachkenntnisse haben, um vom Patienten oder anderen Personen für die Behandlung relevante Informationen erhalten und alle notwendigen Maßnahmen durch Hilfspersonen eindeutig und präzise anordnen zu können.

In der alltäglichen medizinischen Versorgung spielt eine wirksame Verständigung zwischen Arzt und Patient eine besonders große Rolle. Voraussetzung für jeder qualifizierten Diagnose und Therapie ist eine qualifizierte Anamnese. Diese kann ein sehr differenziertes Verständnis der Sprache erfordern.<sup>162</sup> Auch Generalanwalt Mischo hält es für unerlässlich, dass der Arzt zunächst die vom Patienten geschilderten Beschwerden vollständig erfasst, um diesen abhelfen zu können.

---

161 Erwägungsgrund Nr. 8 zu RL 94/58/EG.

162 *Kirchberger*, ZSR 1999, S. 760, 3.3.

Ferner sei es notwendig, dass der Patient die Erläuterungen zur Art seiner Krankheit sowie zur vorgesehenen Behandlung vollständig versteht, damit dieser zur Heilung beitragen könne.<sup>163</sup> Weiter weist das OVG NRW auf die ggf. erforderliche umfassende Aufklärung im Hinblick auf Eingriffe in die körperliche Integrität des Patienten hin.

Es ist denkbar, dass Verständigungsschwierigkeiten zu einer suboptimalen Behandlung führen können, die dem Patienten mangels medizinischer Sachkenntnis möglicherweise verborgen bleibt. Abgesehen von Kostengesichtspunkten besteht die Gefahr, dass Leiden verlängert werden.<sup>164</sup>

In den Erwägungsgründen zu der RL 93/16/EWG wird es als für den Allgemeinmediziner besonders wichtig bezeichnet, "das soziale Umfeld des Patienten persönlich zu kennen ... und sie als Gesamtpersönlichkeit in Fragen der Krankheitsverhütung und des Gesundheitsschutzes" zu beraten<sup>165</sup>. Das ist ohne ausreichende Sprachkenntnisse nicht möglich.

Wenn die für die Berufsausübung erforderlichen Sprachkenntnisse nicht verlangt/geprüft werden dürfen, hätten mangelhafte Kenntnisse nur unter haftungsrechtlichen Gesichtspunkten Bedeutung. Der Schutz des Verbrauchers/Patienten würde einer ungehinderten Freizügigkeit geopfert.<sup>166</sup>

Es ist nicht nachvollziehbar, wenn gerade bei den Berufen, bei denen für jeden offensichtlich der Einsatz der Sprache ganz wesentlicher Bestandteil der Berufsausübung ist und zudem die am höchsten stehenden Rechtsgüter, Leben und Gesundheit, betroffen sind, Sprachkenntnisse nicht verlangt bzw. geprüft werden dürften.

Fraglich ist weiter, ob nicht die vom EuGH in der Rs. Haim II an das Abverlangen von Spracherfordernis angelegten Kriterien genauso im Anwendungsbereich der medizinischen Richtlinien gelten müssen.

Durch das Urteil in der Rs. Haim II wird deutlich, dass der EuGH den in der Rs. Gebhard aufgestellten Grundsatz als Prüfungsmaßstab für jegliche Beschränkungen der Grundfreiheiten durch nationale Maßnahmen ansieht.

Allein angesichts der aus Deutschland zitierten gerichtlichen Entscheidungen, die mit dem Sprachproblem befasst waren, und der Verwaltungspraxis wäre es aus Gründen der Rechtsklarheit zu begrüßen, wenn der EuGH in einem entsprechenden Vorlageverfahren Gelegenheit gegeben würde, sich mit den betreffenden

---

163 Schlussanträge Generalanwalt Mischo vom 19.05.1999 zur Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5126, Rdnr. 105.

164 *Kirchberger*, ZSR 1999, S. 760, 3.3.

165 ABl. L 165/2 vom 7.7.1993.

166 *Kirchberger*, ZSR 1999, S. 760, 3.3.

Richtlinienbestimmungen zu befassen. Angesichts der Vorgeschichte zu den medizinischen Richtlinien, ist eine Prognose einer solchen EuGH-Entscheidung nicht mit absoluter Sicherheit zu treffen, zumal die Verfahrensbeteiligten sicher nach wie vor widerstreitende Ansichten vorbringen würden.

Der EuGH stellt in der Rs. Haim II die Bedeutung der Verständigung des Zahnarztes mit seinen Patienten heraus, indem er diese als zwingenden Grund des allgemeinen Interesses ansieht, der sprachliche Voraussetzungen für die Kassenzulassung rechtfertigt. Dieses Argument ist übertragbar auf jede ärztliche Behandlungstätigkeit.

Die Richtlinienbestimmungen zur Anerkennung in den medizinischen Berufen stellen eine Konkretisierung der Niederlassungsfreiheit dar. Sind diese anwendbar, muss also die Prüfung der Zulässigkeit von Einschränkungen zuerst hier ansetzen. Damit kann aber ein Rückgriff auf die vom EuGH aufgestellten Grundsätze für die Zulässigkeit von Einschränkungen der Grundfreiheiten nicht verwehrt sein. Schließlich sind sekundärrechtliche Vorschriften immer an den in den im EG-Vertrag verankerten Grundsätzen zu messen.

Demzufolge ist eine zukünftige Interpretation der Richtlinienbestimmungen durch den EuGH, wonach Einschränkungen der Freizügigkeit von Selbständigen durch Sprachanforderungen unter den engen Voraussetzungen der zwingenden Gründe des Allgemeinwohls möglich und notwendig sind, durchaus wahrscheinlich und zu befürworten.

Interessant ist dazu auch die Überlegung im Beschluss des OVG NRW, dass das Sprachkenntniserfordernis generell für jede (zahn)ärztliche Behandlung gelte, egal in welchem Mitgliedstaat, weswegen darin keine Diskriminierung eines ausländischen Zahnarztes in Deutschland gesehen werden könne.<sup>167</sup>

Mit Bejahung der Zulässigkeit von Sprachanforderungen auch bei Selbständigen, die unter die berufsspezifischen Anerkennungsrichtlinien fallen, löst sich auch die Problematik eines von der Literatur z. T. gesehenen Widerspruch zwischen Art. 20 III RL 93/16/EWG und Art. 3 VO 1612/68.

### *Exkurs: Beschränkbarkeit der Kassenzulassung und der Approbation auf Behandlung von Personen mit einer bestimmten Muttersprache?*

Abschließend weist der EuGH in der Rs. Haim II darauf hin, es liege im Interesse von Patienten, deren Muttersprache nicht die Amtssprache ist, dass es eine gewisse Zahl von Ärzten vorhanden ist, die sich mit ihnen auch in ihrer eigenen Spra-

---

167 OVG NRW, ArztR 2001, 301 f.

che verständigen können.<sup>168</sup> Diese Bemerkung erfolgt im Zusammenhang damit, dass der Umfang der verlangten Sprachkenntnisse nicht über das erforderliche Maß hinausgehen dürfe. Die Bedeutung dieser Hinweise wird nicht ganz klar. Möglicherweise steht die Überlegung dahinter, ob die Mitgliedstaaten den Zugang zum Beruf des Arztes auch durch Ermöglichung einer Tätigkeit in der Muttersprache des Antragstellers gestatten könnten.

Nach dem Vertragsarztsystem in Deutschland erscheint die Beschränkung einer Vertragsarztpraxis auf Patienten mit einer bestimmten Fremdsprache problematisch. Denn grundsätzlich sind alle Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen der vertragsärztlichen Versorgung anspruchsberechtigt.<sup>169</sup> Der in Deutschland zugelassene Vertragsarzt muss daher immer auch mit dem Erscheinen deutscher Patienten rechnen. Den versicherten Patienten steht der direkte unbeschränkbare Zugang zu einem Vertragsarzt ihrer Wahl zu.

Allerdings mag eine auf einen entsprechenden Personenkreis von Patienten eingeschränkte Zulassung in Form einer sogenannten Ermächtigung nach § 31 III Ärzte-ZV in Betracht kommen, die nur zeitlich begrenzt erteilt wird.

Auf die Frage der Beschränkung der nach Erteilung der Approbation angestrebten Behandlungstätigkeit auf einen entsprechenden Patientenkreis ist auch das OVG NRW eingegangen, da der Antragsteller vorgetragen hatte, (fast) ausschließlich griechisch sprechende Patienten behandeln zu wollen. Das OVG führte dazu unter Verweis auf die Rechtsprechung des BVerwG aus, die Approbation sei einer entsprechenden Nebenbestimmung nicht zugänglich.<sup>170</sup> Nach der Rechtsprechung des BVerwG ist die durch die Approbation verliehene Berechtigung unteilbar.<sup>171</sup> Allerdings kann nach Ansicht des BVerwG der Zugang zum Arztberuf auch durch die Erteilung einer auf bestimmte Tätigkeiten beschränkten Erlaubnis nach § 2 II BÄO eröffnet werden, die nach dem Normverständnis des BVerwG auch nicht nur vorübergehend erteilt werden kann.<sup>172</sup> Ob auf diese Weise die Erteilung einer Erlaubnis zur Behandlung z. B. ausschließlich griechisch sprechender Patienten möglich ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Mit diesen Überlegungen soll aber gezeigt werden, dass im Zuge weiterer europäischer Integration ggf. auch nationale berufsrechtliche Bestimmungen überdacht und unter diesen neuen Gesichtspunkten ausgelegt und angewandt werden müssen.

---

168 EuGH, Urteil vom 4.7.2000, Rs. C-424/97 (Haim II), Slg. 2000 I-5148, Rdnr. 60 a. E.

169 *Laufs/Uhlenbruck-Krauskopf*, Rdnr. 2 zu § 29.

170 Beschluss OVG NRW, S. 4, 5.

171 BVerwG, Urteil v. 9.12.1998, NJW 1999, 1798, 1799.

172 Ebenda, 1798, 1800.

### 3. *Neueste Perspektiven europäischer Rechtssetzung*

Nach Abgabe der vorliegenden Masterarbeit kündigt sich mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Anerkennung von Berufsqualifikationen<sup>173</sup> vom 07.03.2002 (Richtlinienvorschlag) eine explizite Regelung der Sprachproblematik im Rahmen der Niederlassungsfreiheit an.

Im Zuge der Konsolidierung der bestehenden Anerkennungsrichtlinien – berufsspezifische wie allgemeine – schlägt die Kommission die Straffung und Zusammenfassung der Vorschriften in einer einzigen Richtlinie unter Aufrechterhaltung der bestehenden Garantien vor.<sup>174</sup> Es soll ein klares, sicheres und schnelles System der Anerkennung gewährleistet werden.

Der Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags erfasst gemäß Art. 2<sup>175</sup> Selbständige wie abhängig Beschäftigte, die einen reglementierten Beruf in einem anderen Mitgliedstaat ausüben wollen als dem, in dem sie ihre Berufsqualifikation erworben haben. Erstmals werden in Art. 49 Richtlinienvorschlag<sup>176</sup> Anforderungen an Sprachkenntnisse der Anerkennungsbewerber ausdrücklich für den gesamten Bereich der Niederlassungsfreiheit für zulässig erklärt. Die Vorschrift lautet:

"1. Personen, deren Berufsqualifikation anerkannt wird, müssen über die Sprachkenntnisse verfügen, die für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat erforderlich sind.

2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die begünstigten Personen gegebenenfalls die Sprachkenntnisse erwerben, die sie für die Ausübung ihrer Berufstätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat brauchen."

Gemäß der Erläuterung zum Richtlinienvorschlag wird mit Art. 49 die Rechtsprechung des EuGH insbesondere in der Rs. *Haim II* aufgegriffen.<sup>177</sup> Die Vereinbarkeit entsprechender Sprachanforderungen sei nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit mit Blick auf die beruflichen Erfordernisse zu beurteilen. Sei die zuständige Behörde der Meinung, es mangle an den erforderlichen Sprachkenntnissen, obliege es dem Aufnahmemitgliedstaat, dafür Sorge zu tragen, dass der Bewerber diese erwerben kann.

Wenn diese vorgeschlagene Regelung geltendes Recht werden sollte, wäre nicht nur der Interpretationsstreit in Bezug auf z. B. Art. 20 III RL 93/16/EWG

---

173 KOM(2002)119 endgültig.

174 Ebenda, Begründung, 1., Erwägungsgründe (2) und (6) des Richtlinienvorschlags.

175 KOM(2002)119 endgültig.

176 Unter Titel III, Niederlassungsfreiheit, Kapitel IV, Gemeinsame Bestimmungen für die Niederlassung.

177 KOM(2002)119 endgültig, Begründung, 5.

obsolet, vielmehr würde damit der Unerlässlichkeit von Sprachkenntnissen für jede reglementierte Berufstätigkeit Rechnung getragen. Denn diese Regelung hätte Geltung für jegliche berufliche Inanspruchnahme der Niederlassungsfreiheit und wäre nicht auf bestimmte Berufe beschränkt. Der Umfang der Sprachkenntnisse richtet sich dann nach dem Maß der Erforderlichkeit bei der jeweiligen Berufsausübung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Nach der vorgeschlagenen Regelung wäre dann sogar von einer Prüfungspflicht der Behörden hinsichtlich des Vorhandenseins der erforderlichen Sprachkenntnisse auszugehen. Schließlich liegt die Wahrung beruflicher Standards nicht nur im nationalen, sondern auch im europäischem Interesse.

Die bisherige Regelung in z.B. Art. 20 III RL 93/16/EWG soll in Art. 49 Nr. 2 Richtlinienentwurf erhalten bleiben. Hier stellt sich weiterhin die Frage, was genau unter dem Begriff des "Sorgetragens" zu verstehen ist. Denkbar ist, dass der Aufnahmestaat ein gewisses Angebot von Sprachkursen vorhalten muss.

Problematisch ist jedoch, in welchem Umfang: Müssen berufsspezifische Kurse angeboten werden? Soll der Anerkennungsbewerber gar Anspruch auf eine Finanzierung seitens des Aufnahmestaates haben? Wie viele Kurse müssen dem Einzelnen angeboten werden, der vielleicht etwaige Sprachprüfungen nicht besteht. Problematisch ist auch das sicher sehr unterschiedliche Sprachniveau der Bewerber. M. E. kann diese Vorschrift nicht zu weitgehend ausgelegt werden. Insbesondere eine Finanzierungspflicht des Aufnahmestaates ginge wohl über die Anforderungen des Richtlinienentwurfes hinaus. Schließlich kann der Bewerber nach der Angonese-Rechtsprechung des EuGH die Anerkennung entsprechender Nachweise über Sprachkenntnisse, die er in seinem Heimatland erworben hat, verlangen, soweit diese Nachweise des Aufnahmestaates gleichwertig sind. Festzuhalten ist insoweit, dass es Art. 49 Nr. 2 Richtlinienentwurf ähnlich wie der bisherigen Formulierung an Klarheit bezüglich des Regelungsgehalts mangelt.

Als weitere Neuerung stellt Art. 4, Nr. 3 Richtlinienentwurf die Verpflichtung des Aufnahmemitgliedstaates auf, in bestimmten Fällen einen partiellen Zugang zu einem reglementierten Beruf zu gewähren: Stellt die Berufsqualifikation des Bewerbers aus dem Herkunftsmitgliedstaat eine eigenständige Tätigkeit eines Berufes im Aufnahmemitgliedstaat dar, der ein breiteres Tätigkeitsfeld umfasst und kommt keine Ausgleichsmaßnahme in Betracht, verleiht die Anerkennung nur Zugang zu dieser Tätigkeit.

Fraglich ist im Hinblick auf die im Exkurs behandelte Problematik der Beschränkung der ärztlichen Approbation und Kassenzulassung auf die Behandlung von Patienten mit bestimmter Muttersprache, ob hier in Zukunft die Verpflichtung des Aufnahmestaates, einen partiellen Zugangs i. S. d. Richtlinienentwurfes zu gewähren, in Betracht kommt. Das würde schließlich bedeuten, dass der deutsche Gesetzgeber von seinem bisherigen Verständnis des Approbationsbegriffs und der

Kassenzulassung abrücken müsste. Dazu müsste es sich bei der Behandlung von Patienten mit bestimmter Muttersprache aber um eine eigenständige Tätigkeit i. S. d. Richtlinienvorschlags handeln.

Gemäß den Erläuterungen zum Richtlinienvorschlag betrifft die Regelung Fälle, in denen die Tätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat zwei unterschiedliche und eigenständige berufliche Tätigkeiten umfasst.<sup>178</sup> Die Abgrenzung der ärztlichen Behandlungstätigkeit nach der Muttersprache der Patienten stellt eine Unterscheidung nur in Bezug auf den Patientenkreis, nicht aber in Bezug auf die Art der beruflichen Tätigkeit, die maßgebend ist, dar. Die ärztliche Behandlungstätigkeit ist jeweils die gleiche, unabhängig davon, in welcher Sprache Arzt und Patient kommunizieren. Wie bereits dargestellt bliebe auch die Kommunikationsnotwendigkeit mit Kollegen, Assistenten, Berufsorganisationen usw.

Abgesehen von der nach wie vor unklaren Bedeutung des "Sorgetragens" durch die Mitgliedsstaaten greift die von der Kommission vorgeschlagene Regelung von Sprachanforderungen die Rechtsprechung des EuGH auf und entspricht dem hier gefundenen Ergebnis sowie den Erfordernissen der Praxis. Bezüglich der Approbation bzw. Kassenzulassung von Ärzten/Zahnärzten würde nach Umsetzung einer solchen Regelung in deutsches Recht auch die bisher praktizierte, nicht ganz zweifelsfreie Herleitung der Zulässigkeit von Sprachanforderungen zwischen den Zeilen der BÄO und Zahn-/Ärzte-ZV ohne konkrete Anknüpfung an Tatbestandsmerkmale entfallen.

Mit dem Richtlinienvorschlag hat das Gesetzgebungsverfahren in Bezug auf diese Regelung aber erst begonnen. Es bedarf nun der Verabschiedung durch das Europäische Parlament und den Rat und dann der Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht. Es handelt sich also noch nicht um geltendes Recht, so dass bis dahin von der zuvor dargestellten Rechtslage auszugehen ist.

#### 4. *Fazit*

Der Umstand, dass sich das Problem der Erforderlichkeit und des Nachweises von Sprachkenntnissen vorrangig bei den hier vertieft dargestellten Berufsgruppen der Ärzte und der Lehrer stellt, liegt daran, dass im Rahmen dieser Berufstätigkeiten regelmäßig besonders hochstehende Schutzgüter der Rechtsordnungen der Gemeinschaft betroffen sind. Im Fall der Ärzte, wie auch der Gesundheitsfachberufe, sind dies die höchsten Rechtsgüter Leben und Gesundheit von Menschen. Bei Lehrern geht es um Aspekte der kulturellen Entwicklung, Förderung und Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten, die zur weiteren Fortentwicklung der Gesellschaften in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten wie auch der europäischen Ge-

---

178 Ebenda.

sellschaft insgesamt unerlässlich sind und damit einen ebenfalls sehr hohen Stellenwert einnehmen. Schließlich haben Lehrer gegenüber ihren Schülern eine gewisse Vorbildfunktion.<sup>179</sup> Entsprechend führte der EuGH in der Rs. Groener aus, dass Dozenten nicht nur durch ihren Unterricht eine wesentliche Rolle spielen, sondern auch durch ihre Teilnahme am täglichen Leben der Schule und durch ihren privilegierten Beziehungen zu ihren Schülern.<sup>180</sup>

Es ist zu betonen, dass die Erforderlichkeit von Sprachkenntnissen für die jeweilige Berufstätigkeit sehr unterschiedlich ist und daher nicht generell definiert werden kann. Der EuGH hat in den Urteilen Groener und Angonese unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durchgeführte Sprachanforderungen für abhängige Tätigkeiten im Grundsatz akzeptiert. Diese Rechtsprechung wird für Selbständige vervollständigt durch das Urteil Haim II, indem der EuGH Sprachkenntnisse auch in diesem Bereich für zulässig hält, wenn die von ihm im Urteil Gebhard aufgestellten Kriterien erfüllt sind. Damit liegt ein Prüfungsmaßstab vor, der m. E. auf jegliche Beschränkung des Zugangs zu selbständiger Berufstätigkeit durch Sprachanforderungen anwendbar ist und mittels Ausfüllung dieser vier Kriterien durch die nationalen Stellen zu einem sachgerechten Ergebnis führen kann. Zur Überprüfung der Einhaltung dieses Grundsatzes sind zunächst die nationalen Gerichte berufen mit der Vorlagemöglichkeit bzw. in letzter Instanz Vorlagepflicht zum EuGH.

Mit dem Vorstehenden soll keinesfalls eine Zulässigkeit von Sprachanforderungen a priori befürwortet werden.<sup>181</sup> Eine regelmäßige Notwendigkeit von inländischen Sprachkenntnissen zumindest in bestimmten Berufen und ab einem gewissen Niveau der Tätigkeit ist jedoch nicht zu leugnen. Das jeweilige Ergebnis ist durch Abwägung der Notwendigkeit für den einzelnen Beruf zu finden, also durch Beantwortung der Frage, ob nach den vom EuGH aufgestellten Kriterien Sprachanforderungen durch öffentliche Interessen sachlich gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. In den meisten Fällen wird der Migrant schon aus seinem Interesse an der Berufstätigkeit in einem anderen Land heraus bemüht sein, die notwendigen Sprachkenntnisse zu beherrschen, bzw. ohne entsprechende Sprachkenntnisse dieses Interesse gar nicht haben. Möglicherweise wird er schon nach seinen Fremdsprachkenntnissen das Gastland auswählen. Evtl. Sprachanforderungen stellen für diesem Migranten dann gar keine Hürde dar. Die Praxis zeigt aber, dass es auch andere Fälle gibt. Schließlich mögen vielfach rein wirtschaftliche Überlegungen den Grund für das Anstreben einer Berufstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat darstellen. Insbesondere die Gesundheitsfürsorge in den

---

179 *Grabitz-Randelzhofer/Forsthoff*, Rdnr. 153 zu Art. 39 EG.

180 EuGH, Urteil vom 28.11.1989, Rs. C-379/87 (Groener), Slg. 1989, 3987, Rdnr. 20.

181 So auch *Nelhans*, S. 79.

verschiedenen Mitgliedstaaten darf darunter jedoch nicht leiden.

## 5. *Ausblick:*

Das Interesse an Fremdsprachen entspricht zur Zeit sicher noch nicht den Möglichkeiten, die den Bürgern der EU im Rahmen der Freizügigkeitsrechte insbesondere im Hinblick der Berufsausübung offen stehen. Die Motivation zum Fremdsprachenlernen scheint vorrangig eher in privaten denn beruflichen Gründen zu liegen.<sup>182</sup> Das Sprachproblem ist im Zuge der fortschreitenden Integration Europas unvermeidlich und ergibt sich zwangsläufig aus der Mehrsprachigkeit der Europäischen Union. Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen den Freizügigkeitsrechten und nationalen Interessen, gewisse berufliche Standards zu wahren. Diese sind nach dem vom EuGH vorgegebenen Kriterien im Einzelfall aufzulösen.

Eine Verbesserung und Entschärfung des Problems ist nur langfristig durch eine allgemeine Sprachförderung und als Schritt davor durch das Schaffen eines Bewusstseins für die Notwendigkeit von Fremdsprachenkenntnissen bei den einzelnen Unionsbürgern zu erreichen. Kurzfristig ist jedoch mit Sicherheit zunächst eine Verschärfung des Problems durch die bevorstehende Osterweiterung der EU zu erwarten. Ein aktuelles Beispiel zeigt, dass man staatlicherseits beginnt, in diesem Bereich Handlungsbedarf zu erkennen: Im Zuge der Änderung des Deutschen Richtergesetzes<sup>183</sup> durch das Gesetz zur Reform der Juristenausbildung vom 11. Juli 2002<sup>184</sup> werden jetzt fremdsprachliche Veranstaltungen und rechtswissenschaftliche Sprachkurse in den Studienkatalog aufgenommen, deren erfolgreicher Besuch nachgewiesen werden muss.<sup>185</sup> Ferner kann die Fremdsprachenkompetenz auch Gegenstand der universitären und staatlichen Prüfungen sein.<sup>186</sup>

---

182 Vgl. Einleitung.

183 Vom 19.04.1972, BGBl. I 713.

184 BGBl. I 2592.

185 Art. 1 Nr. 2 b) Gesetz zur Reform der Juristenausbildung.

186 Art. 1 Nr. 4 Gesetz zur Reform der Juristenausbildung.

## Literaturverzeichnis

### I. Kommentare und Handbücher:

- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias, Kommentar über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 1. Auflage, Neuwied 1999 [zitiert: Calliess/Ruffert- Bearbeiter].
- Dauses, Manfred A., Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 1. Auflage, München 2001 [zitiert: Dauses-Bearbeiter].
- Laufs, Adolf/Uhlenbruck, Wilhelm, Handbuch des Arztrechts, 2. Auflage, München 1999 [zitiert: Laufs/Uhlenbruck- Bearbeiter].
- Grabitz, Eberhard, Kommentar zum EG-Vertrag, 1. Auflage, München 2001 [zitiert: Grabitz-Bearbeiter].
- v.d. Groeben, Hans/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter, Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 1, Art. A-F EUV, Art. 1-84 EGV, 5. Auflage, Baden-Baden 1997 [zitiert: Groeben/Thiesing/Ehlermann-Bearbeiter].
- Schallen, Rolf, Zulassungsverordnung für Vertragsärzte, Vertragszahnärzte und Psychotherapeuten: Kommentar, 3. Auflage, Sankt Augustin 2000 [zitiert: Schallen].
- Schwarze, Juergen, EU-Kommentar, 1. Auflage 2000 [zitiert: Schwarze-Bearbeiter].

### II. Monographien:

- Berscheid, Gerard, Freie Berufe in der EG: Berufsausübung in einem anderen Mitgliedsstaat, Anerkennung von Berufsabschlüssen, 1. Auflage, Bonn 1991 (zitiert: Berscheid).
- Bleckmann, Albert, Europarecht, 6. Auflage, Köln 1997 [zitiert: Bleckmann].
- Crayencour, J.-P., Die Europäische Gemeinschaft und die Freizügigkeit der freien Berufe - Gegenseitige Anerkennung der Diplome -, Luxemburg 1983 [zitiert: Crayencour].
- Carl, Dieter, Beratende Berufe im Europäischen Binnenmarkt: berufliche Perspektiven und rechtlicher Rahmen der steuer-, rechts- und wirtschaftberatenden Tätigkeit, 1. Auflage, Bielefeld 1995 [zitiert: Carl].
- Heyer, Jörg, Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot im Rahmen der gemeinschaftsrechtlichen Arbeitnehmerfreizügigkeit, Dissertation, Köln 1996 [zitiert: Heyer].
- Narr, Helmut, Ärztliches Berufsrecht, Ausbildung, Weiterbildung, Berufsausübung, 2. Auflage, Köln, 14. Ergänzungslief., Stand Januar 2000 [zitiert: Narr].
- Nelhans, Joachim, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Europa, 1. Auflage, Baden-Baden 1975 [zitiert: Nelhans].
- Raasch, Albert, Fremdsprachen lehren und lernen: Perspektiven für ein Europa nach 1992, 1. Auflage, Saarbrücken 1991 [zitiert: Raasch-Bearbeiter].
- Schneider, Hildegard, Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, 1. Auflage Antwerpen 1995 [zitiert: Schneider].

### III. Aufsätze:

- Döbrich, Peter/Jeuthe, Eberhard, „Aus der Distanz gibt es Einvernehmen und Harmonie“ - Zur Umsetzung der EG-Richtlinie zur gegenseitigen Anerkennung von Lehrämtern in innerstaatliches Recht in Deutschland in Recht der Jugend und des Bildungswesens 1992, S. 537 [zitiert: Döbrich/Jeuthe, RdJB].
- Kirchberger, Stefan, Freizügigkeit und Qualitätssicherung in der EG: Ärzte und Pflegepersonal in Zeitschrift für Sozialreform 1999, S. 760 [zitiert: Kirchberger, ZSR].
- Leibrock, Gero, Stand und Perspektiven der gegenseitigen Anerkennung der Diplome in Europäischen Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1992, S. 465 [zitiert: Leibrock, EuZW].
- Winkel, Klaus, Freizügigkeit und Anerkennung von Befähigungsnachweisen nach EU-Recht in Wirtschaft und Verwaltung 1998, S. 83 [zitiert: Winkel, WiVerw].