



Art. 45 AEUV (ex Art. 39 EG)

Zugang zum Referendariat für Bachelor und Master nur bei Gleichwertigkeit

EuGH, Urt. v. 10.12.2009 – C-345/08, EuZW 2010, 97

Fall

Im Dezember 2003 schloss der polnische Staatsangehörige P sein Hochschulstudium an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Poznań (Polen) mit dem Erwerb des Magistertitels ab. Im Januar 2005 verlieh ihm die Juristische Fakultät der Universität Frankfurt/Oder (Deutschland), an der er seit 1998 neben dem Studium in Polen studiert hatte, nach Absolvierung einer deutsch-polnischen Juristenausbildung den akademischen Grad eines „Master of German and Polish Law“ und im Februar 2005 auch den akademischen Titel eines „Bachelor of German and Polish Law“. Im November 2005 stellte P einen Antrag auf Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Mit Bescheid vom 27.03.2007 lehnte das Justizministerium den Antrag auf eine Gleichwertigkeitsfeststellung i.S.v. § 112 a DRiG ab. Prüfungsmaßstab für die Gleichwertigkeitsprüfung sei das Vorhandensein derjenigen Kenntnisse, die durch das Bestehen der ersten staatlichen Prüfung in den Pflichtfächern gemäß § 5 Abs. 1 DRiG belegt würden. Kenntnisse in ausländischem Recht könnten wegen der bestehenden Unterschiede zum deutschen Recht nicht als gleichwertig anerkannt werden. Zudem liege das Anforderungsniveau des P im Rahmen des Studiums zum Erwerb des „Master of German and Polish Law“ erworbenen Leistungsnachweise deutlich unter dem der Aufsichtsarbeiten in der staatlichen Pflichtfachprüfung. P meint, die Anforderungen des § 112 a DRiG an den Zugang zum juristischen Vorbereitungsdienst seien mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 45 AEUV (ex Art. 39 EG) nicht vereinbar. Zu Recht?

Entscheidung

Die **Aufnahme in den juristischen Vorbereitungsdienst** setzt nach § 6 Abs. 1 DRiG grundsätzlich voraus, dass die erste Prüfung bestanden wurde. Hat ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sein rechtswissenschaftliches Universitätsdiplom in einem anderen Mitgliedstaat erworben und eröffnet es dort den Zugang zu einer postuniversitären Anwaltsausbildung, so kann er dieses Universitätsdiplom in Deutschland nach § 112 a Abs. 1 DRiG für mit der ersten Staatsprüfung gleichwertig erklären lassen. Im Falle der Feststellung der Gleichwertigkeit wird er unmittelbar zum Vorbereitungsdienst zugelassen. Anderenfalls besteht auf Antrag die Möglichkeit der Teilnahme an einer Eignungsprüfung (§ 112 a Abs. 2 S. 2 DRiG). Fraglich ist, ob diese Regelungen mit der **Arbeitnehmerfreizügigkeit** aus Art. 45 AEUV (ex Art. 39 EG) vereinbar sind.

I. Anwendungsbereich der Art. 45 ff. AEUV (ex Art. 39 ff. EG)

1. Im Unterschied zur Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 ff. AEUV, in denen die selbstständige Erwerbstätigkeit geregelt ist, betreffen die Art. 45 ff. AEUV die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, also unselbstständige Tätigkeiten. Als **Arbeitnehmer** ist eine Person anzusehen, die während einer bestimmten Zeit für einen anderen weisungsgebundene Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält. Entscheidend ist, dass die Tätigkeit einen Teil des Wirtschaftslebens ausmacht.

Leitsätze

1. Art. 45 AEUV (ex Art. 39 EG) ist dahin auszulegen, dass bei der Bewertung der Gleichwertigkeit von Ausbildungen, die auf einen Antrag hin erfolgt, unmittelbar in den Vorbereitungsdienst für die juristischen Berufe aufgenommen zu werden, ohne die hierfür vorgesehenen Prüfungen abzulegen, die Kenntnisse als Maßstab heranzuziehen sind, die durch die Qualifikation bescheinigt werden, die in dem Mitgliedstaat verlangt wird, in dem der Bewerber die Aufnahme in den Vorbereitungsdienst beantragt.

2. Die praktische Wirksamkeit des Art. 45 AEUV (ex Art. 39 EG) verlangt nicht, dass für den Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat niedrigere Anforderungen gestellt werden, als sie normalerweise für Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats gelten.

(Leitsätze des Gerichts und des Bearbeiters)

§ 112 a DRiG

(1) Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union ..., die ein rechtswissenschaftliches Universitätsdiplom besitzen, das in einem dieser Staaten erworben wurde und dort den Zugang zur postuniversitären Ausbildung für den Beruf des europäischen Rechtsanwalts ... eröffnet, werden auf Antrag zum Vorbereitungsdienst zugelassen, wenn ihre Kenntnisse und Fähigkeiten den durch die bestandene staatliche Pflichtfachprüfung ... bescheinigten Kenntnisse und Fähigkeiten entsprechen.

(2) Die Prüfung der nach Absatz 1 erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten erstreckt sich auf das Universitätsdiplom und die vorgelegten Nachweise ... und Nachweise über einschlägige Berufserfahrung. Ergibt die Prüfung keine oder nur eine teilweise Gleichwertigkeit, wird auf Antrag eine Eignungsprüfung durchgeführt.

Die Grundfreiheiten des AEUV
 („Herzstück“)

- Freier Warenverkehr
(Art. 28 ff. AEUV)
- Arbeitnehmerfreizügigkeit
(Art. 45 ff. AEUV)
- Niederlassungsfreiheit
(Art. 49 ff. AEUV)
- Dienstleistungsfreiheit
(Art. 56 ff. AEUV)
- Freier Kapital- und Zahlungsverkehr
(Art. 63 ff. AEUV)

Beachte die Änderungen durch den Vertrag von Lissabon: Der „Vertrag über die Europäische Gemeinschaft“ (EG) ist in den „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt und in der konsolidierten Fassung neu durchnummeriert worden (vgl. im Einzelnen RÜ 2010, 55 ff.).

Keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

Allgemeines Beschränkungsverbot

„[26] [Festzustellen ist], dass die Rechtsreferendare dazu angehalten werden, im Rahmen ihres Vorbereitungsdienstes die während des Studiums erworbenen Rechtskenntnisse praktisch anzuwenden und somit nach Weisung ihrer Ausbilder einen Beitrag zu deren Tätigkeit zu leisten, und dass die Rechtsreferendare während ihrer Ausbildung eine Vergütung in Form eines monatlichen Unterhaltsbeitrags erhalten. ... [Damit sind] **Rechtsreferendare**, da sie eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausüben, **als Arbeitnehmer im Sinne von Art. 39 EG** [jetzt Art. 45 AEUV] **anzusehen** ...“

2. Die Anwendung des Art. 45 AEUV könnte auf der **Grundlage der Ausnahmen ausgeschlossen sein**, die in Art. 45 Abs. 4 AEUV (ex Art. 39 Abs. 4 EG) für die „Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“ und in Art. 51 AEUV (ex Art. 45 Abs. 1 EG) für „Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind“, vorgesehen sind.

„[29] Zum einen genügt nämlich, soweit der Referendar einen Teil seines Vorbereitungsdienstes außerhalb des staatlichen Bereichs absolviert, die Feststellung, dass der Begriff ‚Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung‘ nicht die Beschäftigung im Dienst einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts umfasst, unabhängig von den Aufgaben, die der Beschäftigte zu erfüllen hat. ... [31] **Daher fällt die Tätigkeit eines Rechtsreferendars nicht unter die Ausnahme des Art. 39 Abs. 4 EG** [jetzt Art. 45 Abs. 4 AEUV], da diese nicht für Stellen gilt, die zwar dem Staat oder anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zuzuordnen sind, jedoch keine Mitwirkung bei der Erfüllung von Aufgaben mit sich bringen, die zur öffentlichen Verwaltung im eigentlichen Sinne gehören. ... [32] Zum anderen muss sich die in Art. 45 Abs. 1 EG [jetzt Art. 51 AEUV] vorgesehene Ausnahmeregelung auf Tätigkeiten beschränken, die als solche eine **unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt** darstellen.“

Da Referendare nach den Weisungen und unter der Aufsicht eines Ausbilders tätig werden und es damit an der Unmittelbarkeit fehlt, fällt ihre Tätigkeit, selbst wenn sie im staatlichen Bereich ausgeübt wird, nicht unter die genannten Ausnahmen.

3. Weiterhin muss der Sachverhalt einen **grenzüberschreitenden Bezug** aufweisen, da Art. 45 Abs. 1 AEUV die Freizügigkeit nur innerhalb der Union gewährleistet und rein innerstaatliche Sachverhalte nicht erfasst. Da P polnischer Staatsangehöriger ist und seine Abschlüsse im EU-Ausland erworben hat, ist auch ein grenzüberschreitender Bezug gegeben. Der Anwendungsbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 Abs. 1 AEUV ist damit eröffnet.

II. Vorliegen einer Beschränkung

1. Gemäß Art. 45 Abs. 2 AEUV wird den Arbeitnehmern in Bezug auf Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen ein **Anspruch auf Inländergleichbehandlung** garantiert. Verboten sind danach nicht nur alle offenen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten, die zwar scheinbar auf neutralen Kriterien beruhen, tatsächlich jedoch zum gleichen Ergebnis führen. Art. 45 AEUV stellt insoweit in erster Linie eine spezielle Ausformung des **allgemeinen Verbots einer auf Gründen der Staatsangehörigkeit beruhenden Diskriminierung** (Art. 18 AEUV. ex Art. 12 EG) dar.

2. Darüber hinaus verbietet Art. 45 AEUV aber nicht nur jegliche Form der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern auch solche die Freizügigkeit beeinträchtigenden Regelungen, die unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betroffenen Arbeitnehmer Anwendung finden. Insoweit statuiert Art. 45 AEUV ein **allgemeines Beschränkungsverbot**.

„[35] Jedoch setzt das Gemeinschaftsrecht der Ausübung dieser Befugnis durch die Mitgliedstaaten insoweit Grenzen, als die hierzu ergangenen nationalen Rechtsvorschriften **keine ungerechtfertigte Behinderung der tatsächlichen Aus-**



übung der durch die Art. 39 und 43 EG [Art. 45 und 49 AEUV] **garantierten Grundfreiheiten darstellen dürfen.** ... [36] Hierzu ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass nationale Qualifikationsvoraussetzungen, selbst wenn sie ohne Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit angewandt werden, sich dahin auswirken können, dass sie die Ausübung dieser Grundfreiheiten beeinträchtigen, wenn die fraglichen nationalen Vorschriften die von dem Betroffenen in einem anderen Mitgliedstaat **bereits erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten unberücksichtigt lassen.**“

a) Daher müssen die Behörden eines Mitgliedstaats bei einem Antrag eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats auf Zulassung zu einem Ausbildungsabschnitt für einen reglementierten Beruf prüfen, ob die **Qualifikation des Betroffenen**, wie sie in seinen Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen zum Ausdruck kommt, und seine einschlägige Berufserfahrung **mit der nach nationalem Recht verlangten beruflichen Qualifikation vergleichbar sind.**

„[39] Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, muss das ... Verfahren der vergleichenden Prüfung es den Behörden des Aufnahmemitgliedstaats ermöglichen, objektiv festzustellen, ob ein ausländisches Diplom seinem Inhaber **die gleichen oder zumindest gleichwertige Kenntnisse und Fähigkeiten wie das innerstaatliche Diplom bescheinigt.** Diese Beurteilung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Diploms muss ausschließlich danach erfolgen, welches Maß an Kenntnissen und Fähigkeiten dieses Diplom unter Berücksichtigung von Art und Dauer des Studiums und der praktischen Ausbildung, auf die es sich bezieht, bei seinem Besitzer vermuten lässt.“

b) Die praktische Wirksamkeit des Art. 45 AEUV verlangt jedoch nicht, dass für den Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat **niedrigere Anforderungen** gestellt werden, als sie normalerweise für Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats gelten.

„[57] Daraus folgt, dass Art. 39 EG [jetzt Art. 45 AEUV] als solcher nicht gebietet, dass die Behörden eines Mitgliedstaats bei der Prüfung des Antrags eines Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats auf Zulassung zu einem praktischen Ausbildungsabschnitt, der – wie der Vorbereitungsdienst – Voraussetzung für die spätere Ausübung eines reglementierten juristischen Berufs ist, im Rahmen der nach dem Gemeinschaftsrecht verlangten Gleichwertigkeitsprüfung niedrigere Anforderungen an die juristischen Kenntnisse des Bewerbers stellen als diejenigen, die mit der Qualifikation bescheinigt werden, die in diesem Mitgliedstaat für den Zugang zu diesem praktischen Ausbildungsabschnitt verlangt wird.“

Ist daher die Gleichwertigkeit der Abschlüsse nicht gegeben, kann die nationale Behörde im Wege einer Ergänzungsprüfung den Nachweis verlangen, dass der Betroffene die fehlenden Kenntnisse und Fähigkeiten besitzt.

Ergebnis: Die Regelungen in § 112 a DRiG sind mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV vereinbar.

Der Zugang zum Referendariat darf daher an vertiefte Kenntnisse des innerstaatlichen Rechts geknüpft werden. Das Gemeinschaftsrecht verlangt zwar, dass die Qualifikation eines EU-Ausländers in vollem Umfang berücksichtigt wird; es gebietet jedoch nicht, das Niveau der von allen Bewerbern verlangten Kenntnisse des innerstaatlichen Rechts zu senken. Die Anforderungen an die Gleichwertigkeitsprüfung müssen daher nicht reduziert werden. Bei der Bewertung der Gleichwertigkeit sind vielmehr die Kenntnisse als Maßstab heranzuziehen, die durch die Qualifikation bescheinigt werden, die in dem betreffenden Mitgliedstaat verlangt wird.

Frank Hansen

Prüfung der Gleichwertigkeit durch die nationalen Behörden

Die Mitgliedstaaten legen eigenständig fest, welche Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung eines Berufs notwendig sind.

Vgl. auch VG Köln DVBl. 2009, 858 (mit Anm. Gregor): Keine Zulassung zur ersten Prüfung mit Bachelor-Abschluss