

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Erste Kammer)

17. März 2005^{*}

In der Rechtssache C-109/04

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) mit Entscheidung vom 17. Dezember 2003, beim Gerichtshof eingegangen am 2. März 2004, in dem Verfahren

Karl Robert Kranemann

gegen

Land Nordrhein-Westfalen

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten P. Jann sowie des Richters K. Lenaerts (Berichterstatter), der Richterin N. Colneric und der Richter K. Schieman und E. Levits,

^{*} Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: L. A. Geelhoed,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Herrn K. R. Kranemann, der sich selbst vertritt,
- des Landes Nordrhein-Westfalen, vertreten durch M. Statthalter als Bevollmächtigten,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Rozet und H. Kreppel als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Januar 2005

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Artikel 48 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 39 EG). Es ergeht im Rahmen einer Klage, die Herr

Kranemann, ein Rechtsreferendar, der einen Teil seines Vorbereitungsdienstes im Vereinigten Königreich absolvierte, gegen die Weigerung des Landes Nordrhein-Westfalen erhoben hat, ihm die Fahrtauslagen für eine Strecke außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets zu seinem Ausbildungsort zu erstatten.

Nationaler rechtlicher Rahmen

- 2 § 7 Absatz 4 Unterabsätze 4 und 5 der Verordnung über die Gewährung von Trennungentschädigung (im Folgenden: TEVO) des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29. April 1988 sieht in der auf den vorliegenden Fall anwendbaren Fassung vom 27. Juni 1994 (GVBl. NW 1994, S. 444) vor, dass einem Beamten auf Widerruf im Vorbereitungsdienst bei Zuweisung zu einer Wahlstelle im Ausland das Tages- und Übernachtungsgeld nur nach den Sätzen für Inlandsdienstreisen bemessen wird. Die entstandenen Fahrtauslagen werden nur für die niedrigste Klasse regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel bis zum deutschen Grenzort und zurück erstattet.

- 3 Eine entsprechende Regelung gilt nach § 5 Absatz 4 in Verbindung mit § 7 Absatz 7 TEVO für Reisebeihilfen für Familienheimfahrten während des Vorbereitungsdienstes.

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

- 4 Während des juristischen Vorbereitungsdienstes, der zwingend der zweiten juristischen Staatsprüfung in Deutschland vorausgeht, wurde Herr Kranemann vom 1. August bis 30. November 1995 als Beamter auf Widerruf in einer Anwaltskanzlei in London (Vereinigtes Königreich) ausgebildet.

- 5 Während dieser Zeit erhielt er vom Land Nordrhein-Westfalen neben seinen Anwärterbezügen eine Trennungentschädigung in Höhe von 1 686,68 DM. Seinem Antrag auf Erstattung der Reisekosten für die Hin- und Rückreise von seinem Wohnsitz in Aachen (Deutschland) zu seiner Ausbildungsstelle sowie auf Erstattung der Kosten einer Wochenendheimfahrt wurde nur in Höhe von 83,25 DM stattgegeben, was dem Tagegeld für eine mehrtägige Dienstreise und dem Übernachtungsgeld entsprach. Dagegen wurden Herrn Kranemann nicht seine weiteren Fahrtauslagen in Höhe von 539,60 DM erstattet, weil die TEVO die Reisekostenerstattung auf den für die Hin- und Rückreise zum deutschen Grenzort erforderlichen Betrag beschränkte und Aachen als inländischer Grenzort angesehen werde.

- 6 Da die Klage von Herrn Kranemann gegen diese Verweigerung der Erstattung in erster Instanz und in der Berufungsinstanz abgewiesen wurde, legte er Revision an das Bundesverwaltungsgericht ein.

- 7 In seinem Vorlagebeschluss hat das Bundesverwaltungsgericht darauf hingewiesen, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofes noch nicht die Frage geklärt habe, ob Beamte auf Widerruf im juristischen Vorbereitungsdienst (Rechtsreferendare) unter den Arbeitnehmerbegriff im Sinne von Artikel 48 des Vertrages fallen.

- 8 Außerdem fragt sich das Gericht, ob die Weigerung, Reisekosten für eine Strecke außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets zu erstatten, bereits als solche eine hinreichend direkte Behinderung der Freizügigkeit darstelle und ob gegebenenfalls Artikel 48 des Vertrages außer der Erstattung der Kosten für die Hin- und Rückreise zu einem Ausbildungsort im Ausland auch die Übernahme der Kosten einer Familienheimfahrt während des Vorbereitungsdienstes verlange.
- 9 Das Gericht fragt sich schließlich, ob eine eventuelle Verletzung der Freizügigkeit aus Haushaltserwägungen gerechtfertigt sei und ob solche Erwägungen dazu führen könnten, Trennungsgeld und Reisekostenerstattung an Referendare generell auszuschließen.
- 10 Unter diesen Umständen hat das Bundesverwaltungsgericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist eine nationale Rechtsvorschrift mit Artikel [48 des Vertrages] vereinbar, die einem Rechtsreferendar, der einen Teil seiner vorgeschriebenen Ausbildung bei einer Wahlstation in einem anderen Mitgliedstaat absolviert, einen Anspruch auf Erstattung seiner Reisekosten nur in der Höhe gewährt, die auf den inländischen Teil der Reise entfällt?

Zur Vorlagefrage

- 11 Zunächst ist zu prüfen, ob die Situation eines Rechtsreferendars, der einen Teil seines juristischen Vorbereitungsdienstes in einem anderen als dem Mitgliedstaat absolviert, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, unter Artikel 48 des Vertrages fällt.

Zum Geltungsbereich von Artikel 48 des Vertrages

- 12 Nach ständiger Rechtsprechung ist der Begriff „Arbeitnehmer“ im Sinne von Artikel 48 des Vertrages ein Begriff des Gemeinschaftsrechts, der nicht eng auszulegen ist. Als „Arbeitnehmer“ ist jeder anzusehen, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die einen so geringen Umfang haben, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellen. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht nach dieser Rechtsprechung darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält (vgl. u. a. Urteile vom 3. Juli 1986 in der Rechtssache 66/85, Lawrie-Blum, Slg. 1986, 2121, Randnrn. 16 und 17, vom 26. Februar 1992 in der Rechtssache C-3/90, Bernini, Slg. 1992, I-1071, Randnr. 14, und vom 7. September 2004 in der Rechtssache C-456/02, Trojani, Slg. 2004, I-7573, Randnr. 15).
- 13 In Bezug auf Personen, die einen Vorbereitungsdienst ableisten, hat der Gerichtshof entschieden, dass der Umstand, dass dieser Vorbereitungsdienst als eine mit der eigentlichen Ausübung des Berufes verbundene praktische Vorbereitung angesehen werden kann, die Anwendung von Artikel 48 des Vertrages nicht verhindert, wenn dieser Dienst unter den Bedingungen einer tatsächlichen und echten Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis abgeleistet wird (vgl. Urteile Lawrie-Blum, Randnr. 19, und Bernini, Randnr. 15).
- 14 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-79/99 (Schnorbus, Slg. 2000, I-10997, Randnr. 28) festgestellt hat, ist der in Deutschland vorgesehene juristische Vorbereitungsdienst ein Ausbildungsabschnitt und eine notwendige Voraussetzung für den Zugang zum Richteramt oder zu einem Amt der Laufbahn des höheren Dienstes im Beamtenverhältnis.
- 15 Was die Tätigkeit der Rechtsreferendare angeht, so ergibt sich aus dem Vorlagebeschluss, dass diese 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 Unterhaltsbeitrags erhalten.

- 16 Entgegen dem Vorbringen des Landes Nordrhein-Westfalen kann ein solches Beschäftigungsverhältnis nicht schon deshalb nicht in den Geltungsbereich von Artikel 48 des Vertrages fallen, weil die den Referendaren gezahlte Vergütung nur eine Unterhaltsbeihilfe für sie sei und eine solche vom Staat gewährte Vergütung für die Referendare, die Ausbildungsabschnitte außerhalb des staatlichen Bereiches absolvierten, nicht als Gegenleistung für die vom Referendar erbrachten Leistungen angesehen werden könne.
- 17 Nach ständiger Rechtsprechung kann nämlich weder die begrenzte Höhe der Vergütung noch die Herkunft der Mittel für diese Vergütung irgendeine Auswirkung auf die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Gemeinschaftsrechts haben (vgl. Urteile vom 23. März 1982 in der Rechtssache 53/81, Levin, Slg. 1982, 1035, Randnr. 16, vom 31. Mai 1989 in der Rechtssache 344/87, Bettray, Slg. 1989, 1621, Randnr. 16, und Trojani, Randnr. 16).
- 18 Da Rechtsreferendare eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausüben, sind sie als Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 48 des Vertrages anzusehen.
- 19 Die Anwendung von Artikel 48 des Vertrages kann nicht auf der Grundlage der in Absatz 4 dieses Artikels für die „Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“

vorgesehenen Ausnahme ausgeschlossen werden. Soweit der Referendar wie im vorliegenden Fall einen Teil seines Vorbereitungsdienstes außerhalb des staatlichen Bereiches absolviert, genügt 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 (Urteil vom 31. Mai 2001 in der Rechtssache C-283/99, Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4363, Randnr. 25).

- 20 Die Situation eines Rechtsreferendars, der seinen Herkunftsmitgliedstaat verlassen hat, um einen Teil seines Vorbereitungsdienstes in einem anderen Mitgliedstaat abzuleisten, kann ebenfalls nicht als rein innerstaatlicher Sachverhalt eines Mitgliedstaats außerhalb des Geltungsbereichs des Vertrages liegen.
- 21 Nach alledem ist davon auszugehen, dass ein Rechtsreferendar, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist und einen Teil seines Vorbereitungsdienstes in einem anderen Mitgliedstaat absolviert, wobei er eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausübt, ein Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 48 des Vertrages ist.
- 22 Sodann ist zu prüfen, ob die im Ausgangsverfahren anwendbaren Vorschriften über die Reisekostenerstattung eine Beeinträchtigung des Rechts auf Freizügigkeit darstellen, das Artikel 48 des Vertrages den Arbeitnehmern einräumt.

Zur Beeinträchtigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer

- 23 § 7 TEVO schließt dadurch, dass er die Erstattung der einem Rechtsreferendar, der einen Teil seines Vorbereitungsdienstes außerhalb Deutschlands absolviert,

entstandenen Kosten den Sätzen für Inlandsdienstreisen unterwirft, aus, dass außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets angefallene Reisekosten eines solchen Referendars erstattet werden.

- 24 Daraus ergibt sich, dass zwar Referendare, die ihren Vorbereitungsdienst an einem Ort im deutschem Hoheitsgebiet ableisten, unabhängig von der Entfernung zwischen ihrem Wohnsitz und dem Ort der Ausbildung Anspruch auf Erstattung ihrer sämtlichen Reisekosten haben, dass aber diejenigen, die sich dafür entschieden haben, einen Teil ihres Vorbereitungsdienstes in einem anderen Mitgliedstaat zu absolvieren, den Teil der Reisekosten selbst tragen müssen, der der Strecke außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets entspricht.
- 25 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, dass die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit den Gemeinschaftsangehörigen die Ausübung von beruflichen Tätigkeiten aller Art im Gebiet der Gemeinschaft erleichtern sollen und solchen Maßnahmen entgegenstehen, die die Gemeinschaftsangehörigen benachteiligen könnten, wenn sie eine Erwerbstätigkeit im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats ausüben wollen (vgl. Urteile vom 7. Juli 1988 in den Rechtssachen 154/87 und 155/87, Wolf u. a., Slg. 1988, 3897, Randnr. 13, vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93, Bosman, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 94, vom 26. Januar 1999 in der Rechtssache C-18/95, Terhoeve, Slg. 1999, I-345, Randnr. 37, und vom 27. Januar 2000 in der Rechtssache C-190/98, Graf, Slg. 2000, I-493, Randnr. 21).
- 26 Nationale Bestimmungen, die einen Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, daran hindern oder davon abhalten, sein Herkunftsland zu verlassen, um von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen, stellen daher Beeinträchtigungen dieser Freiheit dar, auch wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Arbeitnehmer angewandt werden (vgl. Urteile Bosman, Randnr. 96, Terhoeve, Randnr. 39, und Graf, Randnr. 23; Urteile vom 30. September 2003 in der Rechtssache C-224/01, Köbler, Slg. 2003, I-10239, Randnr. 74, und vom 2. Oktober 2003 in der Rechtssache C-232/01, Van Lent, Slg. 2003, I-11525, Randnr. 16).

- 27 Daraus folgt, dass, wenn ein Mitgliedstaat für bestimmte Beschäftigungen ein Zugangssystem vorsieht, das auf einem Vorbereitungsdienst beruht, bei dem die Referendare eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis ausüben, und der Staat es außerdem erlaubt, dass ein Referendar diesen Vorbereitungsdienst in einem anderen Mitgliedstaat absolviert, er dafür Sorge zu tragen hat, dass die Modalitäten der Organisation dieses Vorbereitungsdienstes die vom Vertrag garantierten Grundfreiheiten nicht beeinträchtigen.
- 28 Soweit eine nationale Regelung wie die TEVO von den Referendaren, die ihren Vorbereitungsdienst in einem anderen Mitgliedstaat absolvieren, verlangt, dass sie die Reisekosten für Strecken außerhalb des nationalen Hoheitsgebiets einschließlich der Kosten für Familienheimfahrten während des Vorbereitungsdienstes selbst tragen, befindet sich der Referendar, der seinen Vorbereitungsdienst in einem anderen Mitgliedstaat ableistet, in einer ungünstigeren Situation, als wenn er ihn in seinem Herkunftsmitgliedstaat ableistet hätte, weil dann seine Reisekosten übernommen worden wären.
- 29 Somit errichtet eine solche Regelung ein finanzielles Hindernis, das Rechtsreferendare, insbesondere solche, deren finanzielle Mittel begrenzt sind, davon abhalten kann, eine Ausbildungsstation in einem anderen Mitgliedstaat anzutreten, unabhängig davon, ob die Entscheidung für eine solche Station im Allgemeinen, wie das Land Nordrhein-Westfalen vorträgt, aus Gründen, die mit der Spezialisierung des Referendars zusammenhängen, oder aus persönlichen Gründen wie der Absicht, Erfahrungen in einer anderen Rechtskultur zu sammeln, getroffen wird.
- 30 Folglich kann eine Maßnahme wie die in § 7 TEVO enthaltene die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beeinträchtigen, was grundsätzlich nach Artikel 48 des Vertrages untersagt ist.
- 31 Das vorliegende Gericht möchte jedoch wissen, ob eine solche Beeinträchtigung durch Haushaltserwägungen gerechtfertigt sein kann.

- 32 Nach Auffassung von Herrn Kranemann lässt sich die Versagung der Reisekostenerstattung nur gegenüber denjenigen Referendaren, die ihren Vorbereitungsdienst im Ausland absolviert haben, nicht durch Haushaltserwägungen rechtfertigen, wenn sich herausstelle, dass diese Kosten nicht zwangsläufig höher seien als die, die Referendaren entstehen könnten, die eine Ausbildungsstation in Deutschland gewählt hätten. Haushaltserwägungen könnten allenfalls zu einer Höchstbegrenzung des erstattungsfähigen Betrages führen.
- 33 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass eine Maßnahme, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer beeinträchtigt, nur dann zulässig ist, wenn sie einen berechtigten Zweck verfolgt, der mit dem Vertrag vereinbar ist, und aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist. In einem derartigen Fall muss aber die Anwendung einer solchen Maßnahme auch geeignet sein, die Verwirklichung des in Rede stehenden Zweckes zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zweckes erforderlich ist (vgl. u. a. Urteile vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92, Kraus, Slg. 1993, I-1663, Randnr. 32, sowie Bosman, Randnr. 104, und Köbler, Randnr. 77).
- 34 Nach ständiger Rechtsprechung können rein wirtschaftliche Motive keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die eine Beschränkung einer vom Vertrag garantierten Grundfreiheit rechtfertigen könnten (Urteile vom 26. April 1988 in der Rechtssache 352/85, Bond van Adverteerders u. a., Slg. 1988, 2085, Randnr. 34, vom 25. Juli 1991 in der Rechtssache C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, Slg. 1991, I-4007, Randnr. 11, vom 5. Juni 1997 in der Rechtssache C-398/95, SETTG, Slg. 1997, I-3091, Randnr. 23, vom 6. Juni 2000 in der Rechtssache C-35/98, Verkooijen, Slg. 2000, I-4071, Randnr. 48, und vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-388/01, Kommission/Italien, Slg. 2003, I-721, Randnr. 22).
- 35 Auf jeden Fall ist es, wie Herr Kranemann und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften vorgetragen haben, nicht ausgeschlossen, dass in bestimmten Fällen die Kosten einer Reise im deutschen Hoheitsgebiet höher sind als die einer Reise in einen anderen Mitgliedstaat.

- 36 Demnach ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 48 des Vertrages einer nationalen Maßnahme entgegensteht, die einer Person, die im Rahmen eines Vorbereitungsdienstes eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsmitgliedstaat ausgeübt hat, einen Anspruch auf Erstattung ihrer Reisekosten nur in der Höhe gewährt, die auf den inländischen Teil der Reise entfällt, obwohl nach dieser Maßnahme sämtliche Reisekosten erstattet worden wären, wenn eine solche Tätigkeit im Inland ausgeübt worden wäre.

Kosten

- 37 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

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

Artikel 48 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 39 EG) steht einer nationalen Maßnahme entgegen, die einer Person, die im Rahmen eines Vorbereitungsdienstes eine tatsächliche und echte Tätigkeit im Lohn- und Gehaltsverhältnis in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsmitgliedstaat ausgeübt hat, einen Anspruch auf Erstattung ihrer Reisekosten nur in der Höhe gewährt, die auf den inländischen Teil der Reise entfällt, obwohl nach dieser Maßnahme sämtliche Reisekosten erstattet worden wären, wenn eine solche Tätigkeit im Inland ausgeübt worden wäre.

Unterschriften.