



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2010
SEK(2010) 1609 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	2
2.	Initiativen der Kommission und der Mitgliedstaaten.....	3
2.1.	Kommission	3
2.2.	Mitgliedstaaten.....	4
2.3.	Auswertbare Informationen	5
3.	Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor	9
3.1.	Allgemeine Aspekte	9
3.2.	Besonderheiten des öffentlichen Sektors	9
3.3.	Stellen, die gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV Inländern vorbehalten sind.....	11
3.3.1.	EU-Recht.....	11
3.3.2.	Auslegung der Kommission.....	13
3.3.3.	Entwicklungen in den Mitgliedstaaten.....	15
3.4.	Anerkennung beruflicher Qualifikationen	17
3.4.1.	EU-Recht.....	17
3.4.2.	Auslegung der Kommission.....	18
3.5.	Sprachkenntnisse.....	19
3.5.1.	EU-Recht.....	19
3.5.2.	Entwicklungen in den Mitgliedstaaten.....	20
3.6.	Einstellungsverfahren.....	20
3.7.	Anerkennung von Berufserfahrung und Dienstalter beim Zugang zu Stellen und bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen.....	22
3.7.1.	EU-Recht.....	22
3.7.2.	Auslegung der Kommission.....	24
3.7.3.	Entwicklungen in den Mitgliedstaaten.....	25
3.8.	Berücksichtigung von Qualifikationen, Fähigkeiten und Ausbildungsnachweisen beim Zugang zu Stellen und bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen.....	26
3.9.	Sonstige Fragen.....	27
4.	Fazit.....	29

1. EINLEITUNG

Der Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer stellt eine der Grundfreiheiten dar, die die Europäische Union (EU) ihren Bürgerinnen und Bürgern garantiert. Alle Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaats haben das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten¹ und zu leben (Artikel 45 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV))². Diese Wanderarbeitnehmer³ sind in Bezug auf den Zugang zur Beschäftigung, die Arbeitsbedingungen sowie auf soziale und steuerliche Vergünstigungen genauso zu behandeln wie Inländer.

Im öffentlichen Sektor⁴ arbeiten etwa 20,3 % (die Zahlen variieren zwischen 12 % und 33,9 %)⁵ aller Beschäftigten in den Mitgliedstaaten. EU-weite Mobilität gibt es auch hier, vor allem in den Bereichen öffentliche Gesundheit, Bildung⁶ und Forschung.

Die Kommission hat kürzlich ihren „Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 – weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten“⁷ vorgelegt. Darin beschreibt sie die Hindernisse, auf die EU-Bürgerinnen und -Bürger stoßen, wenn sie ihre EU-Rechte über nationale Grenzen hinweg ausüben wollen, und skizziert Maßnahmen, die den Betroffenen die Wahrnehmung dieser Rechte ermöglichen sollen. Außerdem hat die Kommission die Mitteilung „Bekräftigung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Rechte und wesentliche Entwicklungen“⁸ veröffentlicht. Die in dieser Mitteilung beschriebenen Rechte, Definitionen und Urteile sind auch für Wanderarbeitnehmer im öffentlichen Sektor von Bedeutung.

Allerdings ergeben sich in Bezug auf die Beschäftigung im öffentlichen Sektor mehrere Fragen, die sich im Privatsektor so nicht stellen, darunter folgende:

- Stellen, die gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV Inländern vorbehalten bleiben;
- Anerkennung beruflicher Qualifikationen;
- sprachliche Anforderungen;
- Einstellungsverfahren;
- Anerkennung von Berufserfahrung und Dienstzeiten beim Zugang zu Stellen sowie bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen;
- Berücksichtigung von Qualifikationen und Ausbildungen beim Zugang zu Stellen sowie bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen;

¹ Vorübergehende Einschränkungen darf es höchstens bis zum 30.4.2011 für Staatsangehörige der Tschechischen Republik, Estlands, Lettlands, Litauens, Ungarns, Polens, Sloweniens und der Slowakei sowie höchstens bis zum 31.12.2013 für Staatsangehörige Bulgariens und Rumäniens geben.

² Nach dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum gilt das EU-Freizügigkeitsrecht auch für Island, Norwegen und Liechtenstein. In der Schweiz gewährt das Abkommen über die Freizügigkeit das Recht auf Arbeit und Aufenthalt sowie Schutz vor Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit.

³ Der Begriff „Wanderarbeitnehmer“ bezieht sich in diesem Papier nur auf EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, also nicht auf Staatsangehörige von Drittstaaten.

⁴ Für die Zwecke der Freizügigkeit ist der „öffentliche Sektor“ anhand der Identität des Arbeitgebers zu definieren. Dazu zählen alle Behörden eines Mitgliedstaats – also die öffentliche Verwaltung sowie vom Staat eingerichtete selbständige öffentliche Körperschaften; regionale und lokale Behörden sowie Unternehmen, die im Besitz öffentlicher Stellen sind oder von diesen kontrolliert werden.

⁵ Quellenangaben und weitere Informationen finden sich in Abschnitt 2.3.

⁶ Weitere Informationen finden sich in Abschnitt 2.3.

⁷ KOM(2010)603 endg. vom 27.10.2010.

⁸ KOM(2010)373 endg. vom 13.7.2010 – im Folgenden: Mitteilung von 2010
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=de>.

- sonstige Fragen wie Wohnort, Status und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

In den vergangenen 10 Jahren hat sich die Kommission mit zahlreichen Beschwerden, Petitionen und parlamentarischen Anfragen befasst, bei denen es um solche Fragen ging; auch Vertragsverletzungsverfahren wurden eingeleitet. Daran zeigt sich, dass Wanderarbeitnehmer im öffentlichen Sektor nach wie vor auf Probleme und Hindernisse stoßen, wenn sie ihr Recht auf Gleichbehandlung beim Zugang zu Stellen und in Bezug auf die Arbeitsbedingungen ausüben wollen.

Das vorliegende Papier soll

- die Bürgerinnen und Bürger, die Behörden der Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und sonstige interessierte Kreise über die Auffassung der Kommission zu den wichtigsten Aspekten der Freizügigkeit von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor⁹ informieren und
- die Mitteilung der Kommission von 2010 zu diesem Thema ergänzen.

2. INITIATIVEN DER KOMMISSION UND DER MITGLIEDSTAATEN

2.1. *Kommission*

1988 leitete die Kommission eine Aktion¹⁰ ein, deren Zweck darin bestand, die Anwendung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (im Folgenden: EuGH) zur Auslegung von Artikel 45 Absatz 4 AEUV zu beobachten. Die Aktion konzentrierte sich auf die Staatsangehörigkeitsbedingungen beim Zugang zum öffentlichen Dienst in vier Bereichen¹¹.

Im Jahr 2002 erläuterte die Kommission ihren Standpunkt zu den wichtigsten rechtlichen Hindernissen im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor in der Mitteilung „Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten“¹².

In der Mitteilung von 2002 beschriebene Hindernisse für die Freizügigkeit im öffentlichen Sektor

Im Jahr 2002 stellte sich für Wanderarbeitnehmer im öffentlichen Sektor am häufigsten das Problem der Anerkennung von Berufserfahrung und Dienstalster. Viele Vertragsverletzungsverfahren wurden gegen die betreffenden Mitgliedstaaten eingeleitet, die daraufhin umfassende Reformen durchführten. Die Mitteilung von 2002 enthält auch Informationen zu anderen wichtigen Fragen, insbesondere zu

⁹ Die Frage der Übertragbarkeit von Zusatzrentenansprüchen wird in diesem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen nicht behandelt. Darum wird es im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“ gehen: siehe KOM(2010)365 vom 7.7.2010.

¹⁰ „Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Zugang zur Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung der Mitgliedstaaten - Aktion der Kommission auf dem Gebiet der Anwendung von Artikel 48 Absatz 4 EWG-Vertrag“, ABl. C 72 vom 18.3.1988, S. 2.

¹¹ Weitere Informationen siehe Abschnitt 3.3.2.

¹² „Freizügigkeit der Arbeitnehmer: Volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten“ (COM(2002)694); im Folgenden: Mitteilung von 2002 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=465&langId=de>.

Im Jahr 2006 richtete die Kommission ein Sachverständigen-Netzwerk im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ein. Diese Sachverständigen beobachteten die Anwendung des EU-Rechts in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten, und zwar auch im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor¹³.

Im Jahr 2009 leitete die Kommission eine systematische Untersuchung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Freizügigkeit von Arbeitnehmern des öffentlichen Sektors sowie ihrer Anwendung ein. Sie wollte sich damit einen Überblick verschaffen über die Entwicklungen, Erfolge und verbleibenden Herausforderungen für die Mitgliedstaaten in Bezug auf mehrere Fragen, insbesondere in den Bereichen öffentliche Verwaltung, öffentliche Gesundheit und Bildung. Die Untersuchung basierte auf einem Fragebogen¹⁴, der im Rahmen des Fachausschusses für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer¹⁵ an die Mitgliedstaaten gerichtet wurde.

Die Kommission bat Prof. Jacques Ziller¹⁶, als unabhängiger Sachverständiger die Informationen zusammenzufassen und zu analysieren, die den Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen der Kommission und zu entnehmen waren bzw. vom Netzwerk der Rechtssachverständigen geliefert wurden. Der Bericht „Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector“¹⁷ (im Folgenden: Ziller-Bericht) besteht aus einem ersten allgemeinen Teil über den Stand der Arbeitnehmerfreizügigkeit im öffentlichen Sektor und aus einem zweiten Teil mit Länderberichten über alle 27 EU-Mitgliedstaaten. Das vorliegende Arbeitspapier basiert auf den Ergebnissen des Ziller-Berichts.

Die Mitteilung der Kommission von 2010 enthält einen allgemeinen Überblick über die Rechte aller Wanderarbeitnehmer in der EU. Ferner bekräftigte die Kommission darin ihre wesentlichen Auffassungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor. Das vorliegende Papier ergänzt die Mitteilung von 2010 durch eingehendere und zusätzliche Informationen.

2.2. Mitgliedstaaten

Seit mehreren Jahren beschäftigen sich die Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen des European Public Administration Network (EUPAN)¹⁸, in dem die Kommission eine beratende

¹³ Die Berichte des Netzwerks werden zusammen mit den Stellungnahmen der Mitgliedstaaten veröffentlicht unter <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=de>.

¹⁴ In dem Fragebogen wurde weder die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit noch die Anerkennung der erforderlichen Qualifikationen für die Ausübung eines Berufs in einem anderen Mitgliedstaat behandelt.

¹⁵ Dem Fachausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gehören Vertreter aller EU-Mitgliedstaaten an.

¹⁶ Professor für EU-Recht, Università degli Studi di Pavia; European Group for Public Administration (EGPA).

¹⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=465&langId=en>.

¹⁸ Die Human Resources Working Group (die sich aus der sogenannten Mobility Working Group heraus entwickelt hat) ist eine Arbeitsgruppe des EUPAN [European Public Administration Network], in dem sich die Mitgliedstaaten informell mit Fragen der öffentlichen Verwaltung beschäftigen. Weitere Informationen unter: <http://www.eupan.eu/3/26/>.

Rolle übernommen hat, mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit im öffentlichen Sektor. Im Jahr 2006 ergriff die österreichische Präsidentschaft die Initiative zur Aktualisierung der bereits früher in den EU-15-Mitgliedstaaten zusammengetragenen Informationen sowie zur Aufnahme von Informationen über die 10 neuen Mitgliedstaaten (EU-10) und die Beitrittsländer (EU-2) in eine Studie über grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor („Cross-Border Mobility of Public Sector Workers“¹⁹). Im Jahr 2008 legte die slowenische Präsidentschaft einen Bericht zu diesem Thema²⁰ vor.

2.3. *Auswertbare Informationen*

Die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragebogen der Kommission sowie die Berichte des Netzwerks von Rechtssachverständigen und des EUPAN zeigen, dass es äußerst schwierig ist, Informationen darüber zu erhalten, welche Rechtsvorschriften für die verschiedenen Ebenen des öffentlichen Sektors und die unterschiedlichen Arbeitnehmergruppen gelten. Noch schwieriger ist es offenbar, Informationen über die Anwendung dieser Rechtsvorschriften in der Praxis zusammenzutragen. Wegen der Komplexität und Zersplitterung des öffentlichen Sektors konnte nur ein Teil der einschlägigen Informationen ausgewertet werden.

Zurzeit werden auf EU-Ebene keine standardisierten gemeinsamen Statistiken in Bezug auf die absoluten Zahlen der Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors, deren Verteilung auf die verschiedenen Ebenen desselben sowie den Prozentsatz der Beschäftigten dieses Sektors in den Mitgliedstaaten erstellt oder veröffentlicht. Darüber hinaus liegen auf EU-Ebene keine umfassenden und vergleichbaren Daten zur Zahl der EU-Bürgerinnen und –Bürger vor, die im öffentlichen Sektor eines anderen Mitgliedstaats arbeiten oder sich um solche Stellen beworben haben. Es gibt allerdings einige sektorspezifische Daten.

Ziller nimmt in seinem Bericht²¹ auf Beschäftigungsstatistiken der Internationalen Arbeitsorganisation²² Bezug, um zu zeigen, welchen Gesamtumfang die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten hat. Demnach ist die Beschäftigung im öffentlichen Sektor in vielen Mitgliedstaaten ein wesentlicher Bestandteil des Arbeitsmarkts. Die entsprechenden Daten finden sich in der folgenden Tabelle.

Beschäftigte im öffentlichen Sektor der EU-Mitgliedstaaten

	Öffentlich	% der Gesamtbeschäftigten
Belgien	905 500	20,60 %

¹⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=465&langId=en>.

²⁰ „The Promotion of Cross-Border Mobility of Civil Servants between EU Member States Public Administration“ <http://www.eupan.eu/3/92/&for=cat&pid=9&jsid=9&pid2=Reports>.

²¹ Ziller-Bericht, Teil I, S. 31.

²² Die IAO-Daten stimmen nicht bei allen Ländern überein: Meist beziehen sich die Zahlen in der Spalte „öffentlich“ auf alle Arbeitnehmer des gesamten öffentlichen Sektors unter Einschluss der öffentlichen Unternehmen, in manchen Fällen hingegen nur auf den Regierungssektor. Die meisten Daten stammen aus dem Jahr 2008; für einige Länder liegen jedoch nur ältere Daten vor.

Bulgarien	627 600	26,00 %
Tschechische Republik	1 003 900	19,90 %
Dänemark	922 900	32,30 %
Deutschland	5 699 000	14,30 %
Estland	155 500	23,70 %
Italien	3 611 000	14,45 %
Irland	373 300	17,70 %
Griechenland	1 022 100	22,30 %
Spanien	2 958 600	14,60 %
Frankreich	6 719 000	29,00 %
Zypern	67 100	17,60 %
Lettland	320 100	31,90 %
Litauen	430 800	33,30 %
Luxemburg	37 500	12,00 %
Ungarn	822 300	29,20 %
Malta	46 900	30,70 %
Niederlande	1 821 600	27,00 %
Österreich	476 900	11,80 %
Polen	3 619 800	26,30 %
Portugal	677 900	13,10 %
Rumänien	1 723 400	18,40 %
Slowenien	263 400	31,10 %
Slowakei	519 200	22,80 %
Finnland	666 000	26,30 %
Schweden	1 267 400	33,90 %
Vereinigtes	5 850 000	20,19 %

Königreich

Einige sektorspezifische Daten verdeutlichen den Umfang der Mobilität in bestimmten Bereichen. Die nachfolgenden Daten aus einer im Jahr 2006 erstellten Studie zur Mobilität von Lehrkräften und Ausbildern²³ betreffen den Anteil der aus einem anderen EU-Land stammenden Lehrkräfte (die oft im öffentlichen Sektor beschäftigt sind).

Nicht einheimische Lehrkräfte (2005)²⁴

Land	Staatsangehörige der EU-25-Länder (%)	Land	Staatsangehörige der EU-25-Länder (%)
Luxemburg	25,0	Polen	0,7
Zypern	5,6	Portugal	0,7
Belgien	3,9	Griechenland	0,4
Österreich	3,6	Tschechische Republik	0,0
Irland	3,4	Italien	0,0
Dänemark	3,3	Lettland	0,0
Schweden	3,2	Litauen	0,0
Deutschland	3,1	Malta	0,0
Spanien	2,8	Slowakei	0,0
Ver. Königreich	2,5	Slowenien	0,0
Niederlande	1,8	Estland	0,0
Ungarn	1,2	Bulgarien	0,0
Finnland	0,8	Rumänien	0,0
Frankreich	0,7	EU 27 insgesamt	1,7

²³ Study on Key Education Indicators on Social Inclusion and Efficiency, Mobility, Adult Skills and Active Citizenship, Los 2: Mobility of Teachers and Trainers; http://ec.europa.eu/education/more-information/moreinformation139_en.

²⁴ Quelle: LFS 2005. Die Gesamtpopulation umfasst alle Lehrkräfte. Null bedeutet, dass keine ausländischen Lehrkräfte gemeldet wurden. Zu beachten ist, dass die LFS-Berichte auf Angaben in Tausendern beruhen, so dass es in Ländern, die Null angegeben haben, möglicherweise weniger als 500 ausländische Lehrer gibt.

3. RECHTSFRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER FREIZÜGIGKEIT DER ARBEITNEHMER IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

3.1. Allgemeine Aspekte

Es gibt keine speziellen Rechtsvorschriften der EU zur Beschäftigung im öffentlichen Sektor, in denen die allgemeinen Bestimmungen des Artikels 45 AEUV über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sowie des Sekundärrechts (insbesondere der Verordnung 1612/68²⁵, der Richtlinie 2004/38²⁶ und der Richtlinie 2005/36²⁷) weiter ausgeführt würden. Für die Auslegung des EU-Rechts auf diesem Gebiet ist daher die Rechtsprechung des EuGH von entscheidender Bedeutung.

Unter die Begriffsbestimmung des Arbeitnehmers²⁸ im Sinne von Artikel 45 AEUV fallen sowohl Beamte²⁹ als auch Angestellte des öffentlichen Dienstes mit öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis und privatrechtliche Angestellte des öffentlichen Dienstes. In der Tat ist die Art des Rechtsverhältnisses zwischen dem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber für die Bestimmung der Arbeitnehmereigenschaft unerheblich³⁰.

Wichtig ist, dass sich auch Wanderarbeitnehmer, die in ihren Herkunftsmitgliedstaat zurückkehren, diesem gegenüber auf ihre Rechte als Wanderarbeitnehmer berufen können³¹. Aus den vorliegenden Informationen geht hervor, dass viele Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors ihr Recht auf Freizügigkeit ausgeübt haben und dann wieder in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind.

In mehreren Mitgliedstaaten hat die Verpflichtung zur Anpassung des nationalen Rechts an die Entwicklung des EU-Rechts zu Reformen und einer Modernisierung des öffentlichen Sektors geführt (z. B. in Bezug auf Stellen, die gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten bleiben, oder in Bezug auf die Anerkennung von Berufserfahrung und Dienstzeiten).

3.2. Besonderheiten des öffentlichen Sektors

Infolge einer Reihe von rechtlichen Aspekten, die im Folgenden zusammengefasst werden, gibt es grundlegende Unterschiede zwischen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor und der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im privaten Sektor.

– Artikel 45 Absatz 4 AEUV enthält eine Ausnahme vom allgemeinen Recht der Arbeitnehmer auf Freizügigkeit: „Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die

²⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, ABl. L 257 vom 19.10.1968.

²⁶ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. L 158 vom 30.4.2004.

²⁷ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, ABl. L 255 vom 30.9.2005.

²⁸ Näheres zur Begriffsbestimmung des Arbeitnehmers siehe die Mitteilung von 2010, S. 4-7.

²⁹ Rechtssache C-71/93, *Van Poucke*, Slg. 1994, I-1101.

³⁰ Rechtssache 152/73, *Sotgiu*, Slg. 1974, 153.

³¹ Rechtssache C-370/90, *Singh*, Slg. 1992, I-4265.

Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.“ Die Tragweite dieser Ausnahme ist jedoch begrenzt. So hat der EuGH³² entschieden, dass sie nur die Beschränkung des Zugangs zu bestimmten Stellen auf die Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats erlaubt. Hinsichtlich aller anderen Aspekte des Zugangs zu einer Stelle (z. B. Anerkennung von Qualifikationen) oder der Festlegung von Arbeitsbedingungen (z. B. Berücksichtigung von Berufserfahrung und Dienstalter) ist die Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer mit inländischen Arbeitnehmern zu gewährleisten. Steht somit eine Stelle Wanderarbeitnehmern offen³³ oder bewirbt sich ein rückkehrender Wanderarbeitnehmer um eine Stelle, die Inländern vorbehalten ist, bzw. besetzt er eine solche, dann lässt sich eine unterschiedliche Behandlung nicht unter Berufung auf Artikel 45 Absatz 4 AEUV rechtfertigen.

- Auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor spielen die Behörden der Mitgliedstaaten eine Doppelrolle. Sie sind sowohl Aufsichtsbehörden als auch Arbeitgeber; in beiden Funktionen müssen sie sich an das EU-Recht halten.
- Das EU-Recht bleibt der inneren Ordnung der Mitgliedstaaten gegenüber neutral. Das nennt man allgemein den Grundsatz der „Organisations- und Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten“. Dieser Grundsatz besagt, dass staatliche Behörden beispielsweise das Recht haben, sich bei der Ausgestaltung ihres öffentlichen Dienstes frei für ein „Laufbahnsystem“³⁴ oder ein „stellenbasiertes bzw. Beschäftigungs-System“³⁵ zu entscheiden, zwischen verschiedenen Einstellungssystemen auszuwählen, durch politische Beschlüsse die Attraktivität von Stellen im öffentlichen Sektor zu gewährleisten und beim Rückgriff auf die Ausnahme des Artikels 45 Absatz 4 AEUV politisch zu entscheiden. Allerdings müssen sich die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über die Organisation ihres öffentlichen Sektors an das EU-Recht halten.
- Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer betrifft alle Ebenen des öffentlichen Sektors in den Mitgliedstaaten. Der öffentliche Sektor ist in den einzelnen Mitgliedstaaten extrem unterschiedlich ausgestaltet: Es gibt mehrere Regierungsebenen (z. B. Zentralregierung, Regionen, Kommunen); der öffentlichen Verwaltung und den öffentlichen Unternehmen werden unterschiedliche Aufgaben übertragen; es gibt Einrichtungen, die formal nicht dem Staat oder der Regierung zugeordnet sind – die sogenannten Regulierungsbehörden –, unabhängige Verwaltungsbehörden und Exekutivagenturen; auch die traditionelle Trennung von Ministerien und Regierungsstellen nach politischen Fachbereichen³⁶ ist anzutreffen. In vielen Mitgliedstaaten gelten für die Beschäftigung von Personal auf diesen

³² Rechtssache 152/73, *Sotgiu*, Slg. 1974, 153; Rechtssache C-248/96, *Grahame, Hollanders*, Slg. 1997, I-6407; Rechtssache C-392/05, *Alevizos*, Slg. 2007, I-3505.

³³ Das gilt auch, wenn ein Mitgliedstaat eine Stelle zugänglich macht, die er den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten könnte.

³⁴ Ein Laufbahnsystem ist so organisiert, dass Loyalität und Fachwissen der Beamten durch eine systematische Laufbahnordnung gewährleistet werden. Auf diese Weise werden junge Bewerber angezogen und im Dienst gehalten. Das ist z. B. das traditionelle System in Frankreich und Deutschland; Ziller-Bericht, Teil I, S. 28.

³⁵ Ein stellenbasiertes oder Beschäftigungs-System beruht auf dem Gedanken, dass die Behörde vor allem daran interessiert ist, eine bestimmte Stelle mit derjenigen Person zu besetzen, die dafür die beste Eignung aufweist – das ist das traditionelle System in den Niederlanden und den meisten nordischen Ländern; Ziller-Bericht, Teil I, S. 29.

³⁶ Weitere Informationen: siehe Ziller-Bericht, Teil I, S. 52.

unterschiedlichen Ebenen des öffentlichen Sektors sehr unterschiedliche Rechtsvorschriften.

- Erhebliche Unterschiede existieren zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten auch hinsichtlich der Rechtsvorschriften, die für die verschiedenen Gruppen von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor gelten. In der Regel sind sie Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes; ihr Beschäftigungsverhältnis kann entweder öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich – auch tarifvertraglich – geregelt sein.
- In mehreren Mitgliedstaaten sind bestimmte Aspekte im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht gesetzlich geregelt, z. B. die Berücksichtigung von Berufserfahrung oder des Dienstalters beim Zugang zu Stellen oder bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen wie etwa des Dienstgrads oder des Gehalts. In der Praxis können Berufserfahrung und Dienstalter jedoch eine Rolle bei der Einstellung spielen; es ist somit sehr wichtig, dass die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors in solchen Fällen dafür sorgen, dass Wanderarbeitnehmer nicht schlechter gestellt werden als Inländer.

3.3. Stellen, die gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV Inländern vorbehalten sind

3.3.1. EU-Recht

Die bekannteste Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit besteht darin, dass die Behörden der Mitgliedstaaten bestimmte Stellen ihren eigenen Staatsangehörigen vorbehalten dürfen. In Artikel 45 Absatz 4 AEUV heißt es: „Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.“ Dabei handelt es sich um eine Ausnahme von der Regel der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die somit eng ausgelegt werden muss.

In den einzelnen Mitgliedstaaten hat es schon immer große Unterschiede gegeben hinsichtlich dessen, was zum „öffentlichen Dienst“ bzw. zur „öffentlichen Verwaltung“ (Terminologie des Artikels 45 Absatz 4 AEUV in mehreren Sprachfassungen) gehört³⁷. Würde die EU es den Mitgliedstaaten erlauben, selbst zu definieren, was mit „Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“ gemeint ist, so würden sich Bedeutung und Anwendung des Artikels 45 Absatz 4 AEUV von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark unterscheiden. Derartige Unterschiede wären ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten und gegen den Grundsatz der einheitlichen Anwendung des EU-Rechts, der dem Vertragssystem innewohnt.

Der EuGH hat somit für den Begriff der „Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung“ seine eigenen Kriterien formuliert, die in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen anzuwenden sind und die mögliche Einschränkungen des Grundsatzes der Arbeitnehmerfreizügigkeit begrenzen.

Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes

³⁷ Beispiel: Im Vereinigten Königreich wird der Ausdruck „civil service“ als Synonym für „öffentliche Verwaltung“ verwendet, doch werden damit nie lokale Behörden bezeichnet, während in Irland und Malta der Ausdruck „public service“ für die öffentliche Verwaltung verwendet wird, und zwar sowohl auf nationaler wie auf lokaler Ebene. Ziller-Bericht, Teil I, S. 21.

In seinem Urteil aus dem Jahr 1980³⁸ in der Rechtssache 149/79 (*Kommission/Belgien*) hat der EuGH festgestellt, dass Artikel 45 Absatz 4 AEUV für Stellen gilt, „die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse³⁹ und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind. Die Beschäftigung auf derartigen Stellen setzt nämlich ein Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat sowie die Gegenseitigkeit von Rechten und Pflichten voraus, die dem Staatsangehörigkeitsband zugrunde liegen.“

In seiner späteren Rechtsprechung zu Artikel 45 Absatz 4 AEUV hat der EuGH diese erste Auslegung stets bestätigt⁴⁰ und deutlich gemacht, dass beide Kriterien nicht alternativ, sondern kumulativ erfüllt sein müssen (also Ausübung hoheitlicher Befugnisse und Wahrung der allgemeinen Belange des Staates). Der EuGH hat beispielsweise entschieden, dass Stellen für Post- und Eisenbahnbedienstete, Klempner, Gärtner, Elektriker, Lehrkräfte, Krankenpflegekräfte und Forscher im zivilen Sektor nicht den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten werden dürfen. Ob die betreffenden Kriterien erfüllt sind, ist in jedem Einzelfall im Lichte der Natur der mit der Stelle verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu beurteilen⁴¹: das ist der sogenannte funktionelle Ansatz. Dabei darf man nie den Zweck der Ausnahme aus den Augen verlieren, nämlich ob für die Stelle ein „Verhältnis besonderer Verbundenheit des jeweiligen Stelleninhabers zum Staat“ erforderlich ist.

Im Jahr 2001 entschied der EuGH, dass die Ausnahme des Artikels 45 Absatz 4 AEUV nicht auf Stellen des Privatsektors angewandt werden darf, und zwar ungeachtet der Aufgaben des Arbeitnehmers⁴². Allerdings hat sich der EuGH im Jahr 2003⁴³ nochmals zur Anwendbarkeit von Artikel 45 Absatz 4 AEUV auf Stellen des privaten Sektors geäußert, denen der Staat hoheitliche Aufgaben überträgt. In den Urteilen ging es um die Stellen von Kapitänen und Ersten Offizieren auf privaten Schiffen, die unter der Flagge des betreffenden Mitgliedstaats fahren. Nach diesen Urteilen des EuGH darf ein Mitgliedstaat solche Stellen den eigenen Staatsangehörigen nur dann vorbehalten, wenn die Kapitänen und Ersten Offizieren zugewiesenen hoheitlichen Befugnisse tatsächlich regelmäßig ausgeübt werden und nicht nur einen sehr geringen Teil ihrer Tätigkeit ausmachen.

³⁸ Rechtssache 149/79, *Kommission/Belgien*, Slg. 1980, 3881.

³⁹ In der englischen Übersetzung des Urteils ist von „exercise of powers conferred by public law“ die Rede. In der französischen Sprachfassung heißt es „exercice de la puissance publique“, was dem deutschen „Ausübung hoheitlicher Befugnisse“ entspricht. Diese unterschiedlichen Formulierungen entsprechen somit dem Gedanken der Ausübung hoheitlicher Befugnisse („exercising public authority“) im Ziller-Bericht, Teil I, S. 22.

⁴⁰ Rechtssache 152/73, *Sotgiu*, Slg. 1974, 153; Rechtssache 149/79, *Kommission/Belgien I*, Slg. 1980, 3881; Rechtssache 149/79, *Commission/Belgien II*, Slg. 1982, 1845; Rechtssache 307/84, *Kommission/Frankreich*, Slg. 1986, 1725; Rechtssache 66/85, *Lawrie-Blum*, Slg. 1986, 2121; Rechtssache 225/85, *Kommission/Italien*, Slg. 1987, 2625; Rechtssache C-33/88, *Allué*, Slg. 1989, 1591; Rechtssache C-4/91, *Bleis*, Slg. 1991, I-5627; Rechtssache C-473/93, *Kommission/Luxemburg*, Slg. 1996, I-3207; Rechtssache C-173/94, *Kommission/Belgien*, Slg. 1996, I-3265; Rechtssache C-290/94, *Kommission/Griechenland*, Slg. 1996, I-3285.

⁴¹ Aus dem *Sotgiu*-Urteil konnte gefolgert werden, dass bei der Beurteilung der Frage, ob ein Mitgliedstaat eine Staatsangehörigkeitsbedingung anwenden darf, die Prüfung anhand von Artikel 45 Absatz 4 AEUV für jeden einzelnen Arbeitsplatz erfolgen muss und nicht auf den öffentlichen Dienst als solchen ausgedehnt werden darf.

⁴² Rechtssache C-283/99, *Kommission/Italien*, Slg. 2001, I-4363.

⁴³ Rechtssache C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, Slg. 2003, I-10391, und Rechtssache C-47/02, *Anker*, Slg. 2003, I-10447.

Wichtig ist Folgendes: Ist eine Stelle gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV in der Auslegung des EuGH Inländern vorbehalten, so muss das nicht heißen, dass das EU-Freizügigkeitsrecht überhaupt nicht anwendbar ist. Kehrt ein Wanderarbeitnehmer, der in einem anderen Mitgliedstaat gearbeitet hat, auf eine Inländern vorbehaltene Stelle im öffentlichen Sektor des Mitgliedstaats zurück, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, so gilt das EU-Recht für alle anderen Aspekte der Gleichbehandlung in Bezug auf die Einstellungs- und Arbeitsbedingungen.

Familienangehörige eines Unionsbürgers, der das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat besitzt, haben, selbst wenn sie Staatsangehörige eines Drittstaats sind, ebenfalls Anspruch auf Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor des Aufnahmemitgliedstaats. Artikel 23 der Richtlinie 2004/38 garantiert diesen Familienangehörigen das Recht auf eine Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmer oder Selbstständige in dem betreffenden Staat. Artikel 24 der Richtlinie 2004/38 sieht vor, dass vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen alle Unionsbürger und deren Familienangehörige, die sich im Aufnahmemitgliedstaat aufhalten, im Anwendungsbereich des Vertrags die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats genießen. Somit sollten Familienangehörige (auch diejenigen, die Staatsangehörige eines Drittstaats sind) genauso Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor haben wie EU-Wanderarbeitnehmer.

3.3.2. Auslegung der Kommission

Im Jahr 1988 konzentrierte sich eine Aktion der Kommission⁴⁴ auf den Zugang von EU-Wanderarbeitnehmern zum öffentlichen Dienst in vier Bereichen: Einrichtungen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind⁴⁵, Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens, staatliche Bildungseinrichtungen sowie nicht militärischen Zwecken dienende Forschung in öffentlichen Einrichtungen. Der sektorspezifische Ansatz war ein wichtiger Ausgangspunkt für die Beobachtung der ordnungsgemäßen Anwendung des EU-Rechts, dem eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren folgten. Die Mitgliedstaaten führten daraufhin umfangreiche Reformen durch und erleichterten den Zugang zu ihrem öffentlichen Sektor weiter. Nur drei der in diesem Rahmen eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren wurden letztlich vor den EuGH gebracht, der im Jahr 1996 seine früheren Entscheidungen bestätigte⁴⁶.

Standpunkt der Kommission zu Stellen, die Inländern vorbehalten bleiben

In ihrer Mitteilung von 2002 hat die Kommission ihren Standpunkt zu Stellen dargelegt, die Inländern vorbehalten bleiben. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Punkte:

⁴⁴ Siehe Fußnote 10.

⁴⁵ Öffentliche/r Verkehr, Strom- und Gasversorgung, Luftverkehrs- und Schifffahrtsgesellschaften, Post und Telekommunikation, Radio- und Fernsehanstalten.

⁴⁶ Rechtssache C-473/93, *Kommission/Luxemburg*, Slg. 1996, I-3207; Rechtssache C-173/94, *Kommission/Belgien*, Slg. 1996, I-3265; Rechtssache C-290/94, *Kommission/Griechenland*, Slg. 1996, I-3285.

- Sehr wichtig ist der funktionelle Ansatz, d. h. bei der Prüfung, ob die vom EuGH entwickelten Kriterien zu Artikel 45 Absatz 4 AEUV⁴⁷ erfüllt sind, kommt es auf den Einzelfall und nicht auf den Beschäftigungssektor an.
- Es gibt noch immer einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Inländern vorbehaltene Stellenangebote, die offenbar nicht den Anforderungen der Rechtsprechung entsprechen (z. B. Gärtner, Elektriker, Bibliothekare). In diesen Fällen wurden die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften entweder nicht oder nicht vollständig an das EU-Recht angepasst⁴⁸, oder sie werden nicht richtig angewandt.
- Die Ausnahme des Artikels 45 Absatz 4 AEUV in der Auslegung des EuGH erstreckt sich insbesondere auf spezifische Dienste des Staates und der gleichzustellenden Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie zum Beispiel die Streitkräfte, die Polizei und sonstige Ordnungskräfte, die Rechtspflege, die Steuerverwaltung und die Diplomatie. Doch nicht alle Stellen in diesen Bereichen erfüllen die Kriterien; dies gilt z. B. für Verwaltungsaufgaben, technische Beratung und Instandhaltung. Solche Stellen dürfen deshalb nicht den eigenen Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats vorbehalten werden.
- Die Mitgliedstaaten dürfen Wanderarbeitnehmer nicht von Einstellungsauswahlverfahren ausschließen, es sei denn, alle über diese Auswahlverfahren zugänglichen Stellen erfüllen die Kriterien der Rechtsprechung – etwa Auswahlverfahren für Richter. Danach muss die Einstellungsbehörde dann die Erfüllung jener Kriterien im Hinblick auf die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des jeweiligen Postens prüfen.

Da der EuGH entschieden hatte, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Einstellung von Kapitänen und Ersten Offizieren von Schiffen nur unter bestimmten Bedingungen auf Artikel 45 Absatz 4 AEUV berufen können⁴⁹, hat die Kommission die einschlägigen Regelungen aller Mitgliedstaaten systematisch überprüft⁵⁰. Infolgedessen sind die Rechtsvorschriften über die Staatsangehörigkeitsvoraussetzung beim Zugang zu solchen Stellen nahezu vollständig mit der Rechtsprechung in Einklang gebracht worden.

Der Gerichtshof hatte bisher noch keine Gelegenheit, über die Frage zu entscheiden, ob seine einschlägigen Entscheidungen (wonach Mitgliedstaaten Stellen nur dann ihren eigenen Staatsangehörigen vorbehalten dürfen, wenn die damit verbundenen hoheitlichen Befugnisse regelmäßig ausgeübt werden und nicht nur einen sehr geringen Teil der Tätigkeit ausmachen)

⁴⁷ Der EuGH hat entschieden, dass nur solche Stellen Inländern vorbehalten werden dürfen, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates gerichtet sind.

⁴⁸ Z. B. wenn zu einzelstaatlichen Rahmenregelungen, die die Öffnung des öffentlichen Sektors vorsehen, noch nicht die erforderlichen Durchführungsvorschriften erlassen wurden.

⁴⁹ Siehe Fußnote 43.

⁵⁰ In vier Fällen, die den Zugang zu Stellen als Kapitän und Erster Offizier von Handelsschiffen betrafen, bestätigte der EuGH seine bereits im Jahr 2003 vertretene Auffassung: Rechtssache C-89/07, *Kommission/Frankreich*, Slg. 2008, I-45; Rechtssache C-447/07, *Kommission/Italien*, Slg. 2008, I-125; Rechtssache C-94/08, *Kommission/Spanien*, Slg. 2008, I-160; Rechtssache C-460/08, *Kommission/Griechenland*, Urteil vom 10.12.2009, noch nicht veröffentlicht.

auch auf die Bestimmung derjenigen Stellen im öffentlichen Sektor anwendbar wären, die Inländern vorbehalten werden dürfen. Gleichwohl wendet die Kommission dieselbe Argumentation auf Stellen im privaten wie im öffentlichen Sektor an, denn der EuGH vertritt die Auffassung, dass die Wahrung der allgemeinen Belange des betreffenden Mitgliedstaats nicht gefährdet würde, wenn hoheitliche Befugnisse nur sporadisch oder ausnahmsweise von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ausgeübt würden⁵¹.

Entscheidend ist, dass Artikel 45 Absatz 4 AEUV die Beschränkung des Zugangs zu bestimmten Stellen der öffentlichen Verwaltung nicht vorschreibt, sondern lediglich ermöglicht. Deshalb steht es den Mitgliedstaaten frei, ihren öffentlichen Sektor auf allen Ebenen so weit zu öffnen, wie sie dies wünschen, um so die Mobilität der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern. Für den Aufnahmemitgliedstaat ist es ein Vorteil, wenn Arbeitnehmer ihr Wissen und ihre Erfahrungen aus anderen Mitgliedstaaten mitbringen, und die betreffenden Arbeitnehmer können wiederum wertvolle Erfahrungen sammeln, die bei ihrer Rückkehr in ihren jeweiligen Herkunftsstaat dem dortigen System von Nutzen sein können.

3.3.3. *Entwicklungen in den Mitgliedstaaten*

Die Rechtsprechung des EuGH, die Maßnahmen der Kommission (wozu auch Vertragsverletzungsverfahren zu zählen sind) sowie die Diskussionen im Rahmen des EUPAN-Netzwerks haben in vielen Mitgliedstaaten zu Reformen geführt. Oft hat die Notwendigkeit der Beseitigung von Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit im Recht und in der Praxis der Mitgliedstaaten diese dazu bewogen, die Berechtigung der geltenden Rechtsvorschriften zu überdenken.

Das EU-Recht hat somit auch zur Modernisierung des Rechts der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet beigetragen. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass der Zugang zum öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten für Wanderarbeitnehmer ausgeweitet wurde; in einigen Mitgliedstaaten ist der Reformprozess noch im Gange.

Die Mitgliedstaaten legen bei der Anwendung des vom EuGH ausgelegten Artikels 45 Absatz 4 AEUV unterschiedliche Ansätze zugrunde. Das EU-Recht verlangt nicht, dass die betreffenden Stellen vorher vom Gesetzgeber, der Regierung oder dem öffentlichen Arbeitgeber definiert werden. Aber immer dann, wenn letztlich eine Stelle Inländern vorbehalten wird, muss dies unter Anwendung der vom EuGH entwickelten Kriterien geschehen.

In mehreren Mitgliedstaaten gibt es verfassungsrechtliche Bestimmungen über den Zugang zu Stellen des öffentlichen Sektors. In fast allen Mitgliedstaaten finden sich derartige Rechts- oder Verwaltungsvorschriften, tarifvertragliche Regelungen usw. Mitunter enthalten diese Vorschriften ausführliche oder beispielhafte Aufzählungen. In anderen Mitgliedstaaten ist zwar allgemein eine Öffnung aller Stellen des öffentlichen Sektors vorgesehen, doch können einige Stellen durch zusätzliche Vorschriften dennoch davon ausgenommen werden. In manchen Mitgliedstaaten wird auf Einzelfallbasis darüber entschieden, welche Stellen Inländern vorbehalten bleiben, und meist enthalten die einschlägigen Vorschriften Präsumtionen und/oder Kriterien und/oder Leitlinien zu den vorbehaltenen Bereichen und/oder Stellen, doch ist gleichwohl eine Einzelfallentscheidung notwendig.

⁵¹ Rechtssache C-405/01, *Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española*, Randnr. 44.

Die Rechtslage in den Mitgliedstaaten stellt sich wie folgt dar:

- Manche Bestimmungen spiegeln den Wortlaut der Rechtsprechung des EuGH zu Artikel 45 Absatz 4 AEUV wider, d. h. die kumulativen Kriterien der unmittelbaren oder mittelbaren Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrung der allgemeinen Belange des Staates.
- Andere Bestimmungen berücksichtigen beide Kriterien, jedoch alternativ; d. h. grundsätzlich reicht es aus, wenn eines der beiden Kriterien anwendbar ist, um eine Stelle den eigenen Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats vorzubehalten.
- Einige Bestimmungen decken sich nur zum Teil mit dem Wortlaut der Kriterien des EuGH für die Anwendung von Artikel 45 Absatz 4 AEUV oder sind anders formuliert als diese.
- Einige Mitgliedstaaten behalten den Zugang zu dem, was als „*öffentlicher Dienst*“ oder mit ähnlichen Begriffen abgegrenzt wird, ihren eigenen Staatsangehörigen vor. Es ist jedoch durchaus möglich, dass die einzelstaatliche Definition des „*öffentlichen Dienstes*“ mit den Kriterien der Rechtsprechung vereinbar ist.

In diesen Fällen müssen die Mitgliedstaaten unbedingt darauf achten, dass Ergänzungen des Rechts und der Praxis zu dem Ergebnis führen, dass nur diejenigen Stellen Inländern vorbehalten bleiben, bei denen die Kriterien der Rechtsprechung erfüllt sind.

In vielen Mitgliedstaaten sind die von der Rechtsprechung entwickelten funktionellen Kriterien in organisatorische Kriterien umgewandelt worden: Die nationalen Rechts- oder Durchführungsvorschriften enthalten dann Aufzählungen von Bereichen, Abteilungen, Gruppen usw., so dass zwischen den einzelnen Stellen nicht weiter differenziert wird. Diese Vorschriften sind nur dann mit dem EU-Recht vereinbar, wenn sämtliche Stellen in den betreffenden Bereichen, Abteilungen usw. die funktionellen Kriterien der Rechtsprechung erfüllen.

Welche Stellen behalten die Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen vor?

Die folgenden Beispiele verdeutlichen, welche Art von Stellen viele Mitgliedstaaten ihren eigenen Staatsangehörigen vorbehalten:

- Stellen von Richtern, Staatsanwälten, Gefängnispersonal;
- Stellen in Polizei und Grenzschutz, Feuerwehr, Sicherheitsdiensten;
- militärische und zivile Stellen bei den Streitkräften;
- Stellen beim Geheimdienst;
- Stellen im diplomatischen Dienst.

In mehreren Mitgliedstaaten scheinen sämtliche Stellen in bestimmten Ministerien noch immer Inländern vorbehalten zu sein, z. B. folgenden: Auswärtiges, Haushalt, Verteidigung, Wirtschaft, Inneres, Justiz, Finanzen einschließlich Steuerbehörden.

In einer Reihe von Mitgliedstaaten sind viele Stellen der gehobenen und mittleren Management-Ebene von Regierung und Verwaltung ebenfalls den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten.

Mehrere Mitgliedstaaten behalten sämtliche Beamtenstellen ihren eigenen Staatsangehörigen vor.

Schließlich ist zu beachten, dass beim Fehlen von Vorschriften zur Beschränkung des Zugangs zu Stellen auf Inländer nicht unbedingt von einer Übereinstimmung mit dem EU-Recht ausgegangen werden kann. Vielmehr hängt dies davon ab, ob der Zugang zu diesen Stellen in der Praxis für Bewerber offen ist, die keine Inländer sind.

Wie es scheint, reichen die vorhandenen Informationen für eine vollständige Einschätzung der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht aus. Letztlich muss die Auswertung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und ihrer Anwendung ergeben, dass nur Stellen, bei denen die Kriterien der Rechtsprechung des EuGH erfüllt sind, den eigenen Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats vorbehalten bleiben.

3.4. Anerkennung beruflicher Qualifikationen

3.4.1. EU-Recht

Wichtig für den Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor ist die Frage der Anerkennung von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Berufsqualifikationen⁵².

Die Richtlinie 2005/36 gilt für die Anerkennung von in einem Mitgliedstaat erworbenen Berufsqualifikationen im Hinblick auf die Ausübung eines reglementierten Berufs in einem anderen Mitgliedstaat. Ein Beruf ist dann reglementiert, wenn die Aufnahme oder Ausübung einer beruflichen Tätigkeit direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt ist.

Allgemeinere Informationen hierzu enthält die Mitteilung von 2010⁵³.

Das System der gegenseitigen Anerkennung von Qualifikationen und Diplomen gilt auch für reglementierte Berufe im öffentlichen Sektor (z. B. Ärzte, Krankenpflegekräfte, Lehrkräfte). Der EuGH vertritt den Standpunkt, dass sich öffentliche Einrichtungen an die Richtlinien über die Anerkennung von Diplomen halten müssen⁵⁴ und dass die Tatsache, dass eine bestimmte Stelle des öffentlichen Dienstes nach nationalem Recht als Beamtenstelle qualifiziert wird, ohne Bedeutung für die Frage ist, ob diese Stelle einen reglementierten Beruf darstellt⁵⁵.

Im Jahr 2003 entschied der EuGH⁵⁶, dass das Examen an einer nationalen Schule, an der die Studenten auf einen bestimmten Beruf vorbereitet werden⁵⁷, ein Diplom im Sinne der

⁵² http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/index_de.htm
http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_de.pdf.

⁵³ Mitteilung von 2010, S. 9.

⁵⁴ Siehe Rechtssache C-234/97, *Fernández de Bobadilla*, Slg. 1999, I-4773. Darin hat der EuGH entschieden, dass sich öffentliche Einrichtungen an die Richtlinien über die Anerkennung von Diplomen halten müssen.

⁵⁵ Rechtssache C-285/01, *Burbaud*, Slg. 2003, I-8219.

⁵⁶ Ibid.

Richtlinien über die Anerkennung von Hochschuldiplomen (die inzwischen durch die Richtlinie 2005/36 konsolidiert wurden) sein kann. Ein solches Examen muss nicht förmlich erteilt werden, und die Tatsache, dass die Studenten während ihrer Ausbildung dem öffentlichen Dienst angehören und das Bestehen des Abschlussexamens auch zur Verbeamtung auf Lebenszeit führt, ändert ebenfalls nichts daran, dass die Feststellung des Bestehens dieses Examens ein Diplom im Sinne der Rechtsvorschriften über die Anerkennung von Qualifikationen ist.

3.4.2. Auslegung der Kommission

Die Richtlinie 2005/36 ist nur anwendbar, wenn das für die Ausübung eines bestimmten Berufs erforderliche Diplom eine Ausbildung abschließt, die genau auf diesen Beruf vorbereitet.

Für Stellen im öffentlichen Dienst eines Mitgliedstaats wird oft ein andersartiges Diplom verlangt, d. h.

- ein Diplom, das einen gewissen Bildungsabschluss bescheinigt, ohne dass ein spezifischer Inhalt verlangt wird (z. B.: Hochschulabschluss, baccalauréat „plus trois“ usw.) oder
- ein Diplom, das einen Bildungsabschluss bescheinigt, der bestimmte inhaltliche Kriterien erfüllt, jedoch nicht als Berufsausbildung im Sinne der Richtlinie 2005/36 angesehen werden kann (Diplom in Wirtschaftswissenschaften, Politikwissenschaft; Diplom über eine naturwissenschaftliche Ausbildung; Diplom im sozialwissenschaftlichen Bereich usw.).

Da diese Fälle nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie 2005/36 fallen, ist nur eine Berufung auf Artikel 45 AEUV möglich. Um mit Artikel 45 AEUV vereinbar zu sein, müssen die einschlägigen einzelstaatlichen Verfahren den im Folgenden beschriebenen Grundsätzen entsprechen.

Diplom, das den Abschluss eines bestimmten Bildungs- oder Ausbildungsgangs bescheinigt, ohne dass ein spezifischer Inhalt erforderlich wäre

Wenn nur das *Niveau* des Studiums, für das ein Diplom verliehen wird, von Bedeutung ist, sind die Behörden des Aufnahmestaats nicht befugt, den Inhalt der Ausbildung zu berücksichtigen. Nur das Niveau des Diploms kann von den Behörden des Aufnahmestaats berücksichtigt werden.

Um dieses Niveau zu bewerten, ist es ratsam, zunächst die Regeln im Herkunftsmitgliedstaat zu betrachten. Wenn ein Diplom eines bestimmten Niveaus in diesem Mitgliedstaat den Zugang zu einer Stelle im öffentlichen Sektor oder zu einem Auswahlverfahren für eine Stelle in einer spezifischen Laufbahn eröffnet, sollte es gleichfalls den Zugang zu einem Auswahlverfahren für eine Stelle in einer vergleichbaren Laufbahn des öffentlichen Sektors des Aufnahmestaats eröffnen.

Bei der Entscheidung, welche Laufbahn vergleichbar ist, ist auf die Art der Aufgaben abzustellen, zu denen diese Laufbahn Zugang eröffnet (Management, politische Entscheidungsfindung, Umsetzung politischer Maßnahmen usw.). Die tatsächliche

⁵⁷ Z. B. die Ecole nationale de la santé publique in Frankreich.

Bezeichnung der Laufbahn ist irrelevant. Wie bei dem allgemeinen System für die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen und Diplomen kann es einen Sicherheitsmechanismus geben, der einen zu großen Unterschied zwischen erforderlichen Diplomen verhindert, z. B. Sekundarschulabschluss im Herkunftsmitgliedstaat und Hochschulabschluss im Aufnahmemitgliedstaat.

Diplom, das einen Bildungsabschluss bescheinigt, der bestimmte inhaltliche Kriterien erfüllt, ohne dass der betreffende Inhalt eine Berufsausbildung im Sinne der Richtlinie 2005/36 darstellt

Das Niveau des Diploms ist wie oben ausgeführt zu bewerten. Was die Bewertung des tatsächlichen Inhalts der Ausbildung angeht, so besteht im Allgemeinen in Fällen, in denen ein akademischer Inhalt, zum Beispiel Wirtschaft, Politikwissenschaften usw. gefordert wird, das grundlegende Ziel darin, eine Person mit einer allgemeinen Kenntnis des betreffenden Bereichs und der Fähigkeit einzustellen, kritisch zu denken und sich an ein bestimmtes Umfeld anzupassen usw. Mit anderen Worten, es wird nicht zwangsläufig eine perfekte Übereinstimmung bestehen zwischen dem Inhalt der Ausbildung der Bewerber und den Aufgaben, deren Ausführung von ihnen verlangt werden wird. Solange das Diplom aufgrund des Bildungs- oder Ausbildungsabschlusses in dem erforderlichen Bereich verliehen wurde, sollte seine Gleichwertigkeit anerkannt werden.

Soweit möglich, sollten Wanderarbeitnehmer ihren Antrag auf Anerkennung eines Diploms jederzeit einreichen können, ohne auf die Ausschreibung einer Stelle warten zu müssen. Damit wird bezweckt, ihnen die notwendige Zeit zur Vorbereitung eines Auswahlverfahrens zu geben. Ein Problem, auf das Wanderarbeitnehmer häufig stoßen, ist die lange Dauer der Verfahren zur Anerkennung von Berufsqualifikationen. Es ist wichtig, dass solche Verfahren so schnell wie möglich abgeschlossen werden, um die Mobilität zu maximieren und die beruflichen Entwicklungschancen der betreffenden Personen nicht zu gefährden.

3.5. Sprachkenntnisse

3.5.1. EU-Recht

Für jede Person, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten will, ist die Fähigkeit, wirksam zu kommunizieren, natürlich wichtig, und ein gewisses Niveau der Sprachkenntnisse kann also für eine Beschäftigung verlangt werden⁵⁸. Der EuGH hat dazu festgestellt, dass die verlangten Sprachkenntnisse angemessen und für die betreffende Stelle erforderlich sein müssen und nicht als Vorwand dienen dürfen, um Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten auszuschließen⁵⁹. Arbeitgeber dürfen auch nicht zum Nachweis dieser Kenntnisse ausschließlich eine bestimmte Qualifikation gelten lassen⁶⁰.

Zwar kann es in bestimmten Fällen und für bestimmte Stellen gerechtfertigt sein, sehr gute Sprachkenntnisse vorauszusetzen, doch ist die Kommission der Ansicht, dass es eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit⁶¹ darstellen könnte, wenn von Bewerbern verlangt wird, dass sie Muttersprachler sein müssen. Auch ein Erfordernis,

⁵⁸ Siehe Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung und Artikel 53 der Richtlinie 2005/36.

⁵⁹ Rechtssache C-379/87, *Groener*, Slg. 1989, 3967.

⁶⁰ Rechtssache C-281/98, *Angonese*, Slg. 2000, I-4139.

⁶¹ Zur Definition von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung siehe die Mitteilung von 2010, S. 11.

dass Bewerber Sprachkenntnisse haben müssen, die in jeder Hinsicht mit der Muttersprache gleichzusetzen sind, wäre nach der oben dargestellten Rechtsprechung in den meisten Fällen unverhältnismäßig (d. h. die verlangten Sprachkenntnisse müssen angemessen und für die betreffende Stelle erforderlich sein).

3.5.2. *Entwicklungen in den Mitgliedstaaten*

Die vorliegenden Informationen zeigen, dass es in Bezug auf den Status von Sprachen und förmliche Spracherfordernisse im öffentlichen Dienst große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt. In nahezu allen Mitgliedstaaten stellt die Kenntnis der jeweiligen Amtssprache(n) entweder ein förmliches Erfordernis dar oder wird als implizite Einstellungsvoraussetzung angesehen.

Welches Sprachniveau verlangen die Mitgliedstaaten?

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es Rechtsvorschriften, die vorsehen, dass Bewerber um eine Stelle im öffentlichen Sektor über Sprachkenntnisse verfügen müssen. Einige Mitgliedstaaten haben keine derartigen Vorschriften, doch sind in der Praxis Sprachkenntnisse eines bestimmten Niveaus notwendig. Viele Mitgliedstaaten verlangen in Bezug auf eine oder mehrere Amtssprachen diejenigen Kenntnisse, die für die betreffende Arbeit erforderlich sind, während einige ein den Anforderungen an die Qualifikation (z. B. Hochschulabschluss) oder der Laufbahn entsprechendes Niveau vorschreiben.

Die vorliegenden Informationen enthalten nur selten genaue Angaben zum verlangten Niveau der Sprachkenntnisse oder zum Verfahren ihrer Bewertung. Es ist deshalb schwierig, Schlussfolgerungen hinsichtlich der Anwendung sprachlicher Anforderungen in der Praxis zu ziehen.

3.6. *Einstellungsverfahren*

Ist eine Stelle nicht den eigenen Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats vorbehalten, so sind Wanderarbeitnehmer im Einstellungsverfahren genauso zu behandeln wie Inländer.

Rechtsprechung zum Einstellungsverfahren

Im Urteil *Burbaud*⁶² befasste sich der EuGH mit der Frage der Einstellung von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor.

Der EuGH hat festgestellt, dass die Mitgliedstaaten im Allgemeinen frei darüber entscheiden dürfen, wie sie ihr Personal einstellen, z. B. durch Einstellungsgespräche oder durch Auswahlverfahren. Dass der Zugang zu einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst von der erfolgreichen Teilnahme an einem Auswahlverfahren abhängig gemacht wird, kann in sich nicht als Behinderung der Freizügigkeit angesehen werden.

Manche Mitgliedstaaten organisieren allerdings Auswahlverfahren für spezielle Berufsausbildungen, die Voraussetzung für die Besetzung von Stellen in einem bestimmten Tätigkeitsbereich des öffentlichen Dienstes sind⁶³. Hier hat der EuGH entschieden, dass Wanderarbeitnehmer, die auf dem betreffenden Gebiet voll qualifiziert sind, aufgrund ihrer vorangegangenen Ausbildung und Berufserfahrung in ihrem Herkunftsland von der Teilnahme an der betreffenden Berufsausbildung freigestellt werden müssen. Deshalb darf ein Mitgliedstaat von solchen Wanderarbeitnehmern nicht verlangen, dass sie ein derartiges Auswahlverfahren bestehen, sondern muss andere Verfahren für die Besetzung einer tatsächlichen Stelle vorsehen. Der Umstand, dass ein Wanderarbeitnehmer bereits in seinem Herkunftsmitgliedstaat erfolgreich an einem gleichwertigen Einstellungsauswahlverfahren teilgenommen hat, ist als solcher ohne Bedeutung. Allerdings ist es in Prüfungen, in denen Bewerber um eine Ausbildung ausgewählt werden, nicht möglich, spezielle Qualifikationen zu berücksichtigen, da im Allgemeinen von den Bewerbern nicht erwartet wird, dass sie diese Qualifikationen bereits besitzen. Müssen voll qualifizierte Wanderarbeitnehmer an einer solchen Prüfung teilnehmen, so wird ihnen damit die Möglichkeit genommen, ihre spezifischen Qualifikationen in diesem Bereich zur Geltung zu bringen. Damit wird ein Nachteil geschaffen, der sie davon abhalten kann, von ihrem Recht auf Freizügigkeit als Arbeitnehmer Gebrauch zu machen, um sich auf eine Stelle in einem anderen Mitgliedstaat zu bewerben.

Obgleich die konkreten Umstände dieses Falls vorwiegend für den vom Urteil des EuGH betroffenen Mitgliedstaat⁶⁴ relevant sind, haben andere Mitgliedstaaten⁶⁵ offenbar ähnliche Systeme, so dass diese Frage weitreichendere Bedeutung hat.

Die Mitgliedstaaten müssen ihre internen Einstellungsverfahren nicht für Wanderarbeitnehmer öffnen, solange Inländer, die nicht in dem gleichen Dienst des öffentlichen Sektors arbeiten, sich ebenfalls nicht für diese Art von Stellen oder Auswahlverfahren bewerben dürfen.

Die Kommission wird häufig von im öffentlichen Sektor beschäftigten Arbeitnehmern gefragt, ob das Gemeinschaftsrecht ein absolutes Recht einräumt, direkten Zugang zum öffentlichen Sektor eines anderen Mitgliedstaates zu erhalten oder in diesen entsandt zu werden. Obwohl dies nicht der Fall ist, appelliert die Kommission seit vielen Jahren an die

⁶² Rechtssache C-285/01, *Burbaud*, Slg. 2003, I-8219.

⁶³ In dem betreffenden Fall ging es um eine Prüfung für die Aufnahme in die französische Ecole nationale de la santé publique, die eine doppelte Funktion hat.

⁶⁴ Frankreich.

⁶⁵ Insbesondere Spanien.

Behörden der Mitgliedstaaten, die Mobilität ihres Personals zu verstärken. Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten bieten mittlerweile zahlreiche Möglichkeiten für eine Entsendung und für den Austausch von Arbeitnehmern zwischen ihren Diensten⁶⁶.

3.7. Anerkennung von Berufserfahrung und Dienstalter beim Zugang zu Stellen und bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen

3.7.1. EU-Recht

Berufserfahrung lässt sich definieren als der Inhalt der bisherigen Arbeit und Dienstalter als Dauer der bisherigen Beschäftigungszeiten. Da aber in vielen Mitgliedstaaten nicht klar zwischen Berufserfahrung und Dienstalter/Beschäftigungszeiten unterschieden wird, werden hier beide Themen gleichzeitig abgehandelt.

In mehreren Mitgliedstaaten spielen Berufserfahrung und Dienstalter im Einstellungsverfahren eine Rolle (Berufserfahrung und/oder Dienstalter sind z. B. entweder eine formale Voraussetzung für die Zulassung zu einem Auswahlverfahren oder es werden dafür in einem solchen Verfahren zusätzliche Verdienstpunkte verliehen, wodurch die Bewerber auf der endgültigen Liste der erfolgreichen Bewerber höher eingestuft werden). In vielen Mitgliedstaaten bestimmen sich die Arbeitsbedingungen (z. B. Gehalt, besondere Dienstalterszulagen, Dienstgrad, Aufstiegschancen, Urlaubsanspruch) nach der vorangegangenen Berufserfahrung bzw. dem Dienstalter.

Werden vergleichbare Berufserfahrungen und das Dienstalter von Wanderarbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten nicht genauso berücksichtigt, als wenn sie im Aufnahmemitgliedstaat erworben worden wären, so haben die betreffenden Personen entweder gar keinen oder nur unter schlechteren Bedingungen Zugang zum öffentlichen Sektor des Aufnahmemitgliedstaats. Sie müssen unter Umständen ihre Laufbahn von Anfang an oder auf einem niedrigeren Niveau erneut beginnen. Zu diesem Aspekt der Arbeitnehmerfreizügigkeit im öffentlichen Sektor hat die Kommission in den vergangenen 10 Jahren die meisten Beschwerden, Petitionen und parlamentarischen Anfragen erhalten und zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Rechtsprechung zum Thema Berufserfahrung/Dienstalter

Der EuGH hat mehrere Urteile zu dieser Frage gefällt.

- In seinem ersten Urteil zum Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor (*Scholz*)⁶⁷ hat der EuGH entschieden, dass *„eine öffentliche Einrichtung eines Mitgliedstaats, wenn sie bei der Einstellung von Personal ... die Berücksichtigung der früheren Berufstätigkeiten der Bewerber innerhalb einer öffentlichen Verwaltung vorsieht, gegenüber den Gemeinschaftsbürgern nicht danach unterscheiden darf, ob diese Tätigkeiten im öffentlichen Dienst dieses Mitgliedstaats oder in dem eines anderen Mitgliedstaats ausgeübt wurden“*.

⁶⁶ EUPAN-Bericht von 2006 „Cross-Border Mobility of Public Sector Workers“, in dem verschiedene Möglichkeiten der Entsendung sowie Austauschprogramme der Mitgliedstaaten aufgeführt sind; siehe Fußnote 19.

⁶⁷ Rechtssache C-419/92, *Scholz*, Slg. 1994, I-505.

- In seinem ersten Urteil zur Festlegung der Arbeitsbedingungen wie z. B. Dienstalterszulage und Gehalt (*Schöning*)⁶⁸ stellte der EuGH fest, dass „*Beschäftigungszeiten ... , die zuvor in einem vergleichbaren Betätigungsfeld im öffentlichen Dienst eines anderen Mitgliedstaats zurückgelegt worden sind*“, ebenfalls zu berücksichtigen sind.
- Ferner hat er im Urteil „*Österreichischer Gewerkschaftsbund*“⁶⁹ entschieden, dass Anforderungen an die in anderen Mitgliedstaaten zurückgelegten Zeiten nicht „*strenger [sein dürfen] als diejenigen, die für Zeiten gelten, die an vergleichbaren Einrichtungen des betreffenden Mitgliedstaats zurückgelegt worden sind*“ und dass „*diese Zeiten zudem zeitlich unbegrenzt berücksichtigt werden*“ müssen⁷⁰.
- Der EuGH hat diese Rechtsprechung in mehreren Urteilen bestätigt, in denen es um die Gewährung einer besonderen Dienstalterszulage⁷¹, das Gehalt⁷², den Zugang zu Stellen⁷³ und um die Festlegung der Arbeitsbedingungen⁷⁴ ging.

Der EuGH hat bisher noch keine der von den Mitgliedstaaten vorgebrachten Rechtfertigungen für eine mittelbare Diskriminierung akzeptiert, wie etwa die Besonderheiten der Tätigkeit im öffentlichen Dienst, z. B. Einstellung durch offenes Auswahlverfahren, unterschiedliche Lehrpläne, unterschiedliche Laufbahnstrukturen, umgekehrte Diskriminierung, Vergleichsschwierigkeiten, Gebot der Homogenität des Beamtenstatuts. Entweder beruhen diese Begründungen nicht auf einer klaren, kohärenten und überzeugenden Argumentation, oder sie genügen nicht dem Verhältnismäßigkeitsgebot.

Einige Mitgliedstaaten haben versucht, eine unterschiedliche Behandlung von Ausländern (durch Berücksichtigung nur der bei einem inländischen Arbeitgeber zurückgelegten Beschäftigungszeiten) damit zu rechtfertigen, dass sie die Treue gegenüber einem Arbeitgeber belohnen wollten. Dazu hat der EuGH⁷⁵ ausgeführt: „*Es ist nicht auszuschließen, dass das Ziel der Bindung der Arbeitnehmer an ihre Arbeitgeber ... einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt*“, was zu einer unterschiedlichen Behandlung führen könnte. Doch die Rechtsvorschriften, über die bisher geurteilt wurde, sind eher auf die Mobilität zwischen verschiedenen Arbeitgebern im öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten ausgerichtet als auf die Belohnung der Treue zu einem Arbeitgeber. So erlauben beispielsweise die Vorschriften, die einen Anspruch auf eine Dienstalterszulage nach 15 Jahren Dienst an jeder österreichischen Hochschule begründen, den Wechsel von Hochschullehrern von einer Universität zu anderen ohne Verlust der Zulage. Das diesen Vorschriften zugrunde liegende Verständnis von Treue ist deshalb zu weit, als dass der EuGH es als stichhaltige Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung akzeptieren könnte.

⁶⁸ Rechtssache C-15/96, *Schöning*, Slg. 1998, I-47 und die ähnliche Rechtssache C-187/96, *Kommission/Griechenland*, Slg. 1998, I-1095.

⁶⁹ Rechtssache C-195/98, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Slg. 2000, I-10497.

⁷⁰ Demnach sind auch Zeiten zu berücksichtigen, die Wanderarbeitnehmer vor dem Beitritt des Aufnahme- und/oder des Herkunftslandes zurückgelegt haben.

⁷¹ Rechtssache C-224/01, *Köbler*, Slg. 2003, I-10239.

⁷² Rechtssache C-205/04, *Kommission/Spanien*, Slg. 2006, I-31.

⁷³ Rechtssache C-278/03, *Kommission/Italien*, Slg. 2005, I-3747.

⁷⁴ Rechtssache C-371/04, *Kommission/Italien*, Slg. 2006, I-10257.

⁷⁵ Rechtssache C-224/01, *Köbler*, Slg. 2003, I-10239.

3.7.2. *Auslegung der Kommission*

Nach der Rechtsprechung des EuGH sind vorangegangene Zeiten der Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern in einem vergleichbaren Betätigungsfeld in anderen Mitgliedstaaten von den Arbeitgebern des öffentlichen Sektors der Mitgliedstaaten beim Zugang zu Stellen und bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen (z. B. Gehalt, Dienstgrad) genauso zu berücksichtigen, als ob die Berufserfahrung und das Dienstalter/die Beschäftigungszeiten im Aufnahmemitgliedstaat zurückgelegt worden wären.

In der Praxis sind mit der Berücksichtigung der Berufserfahrung und des Dienstalters von Wanderarbeitnehmern zahlreiche Probleme verbunden. Wenn eine diskriminierungsfreie Anwendung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten gewährleistet sein soll, müssen Formulierungen wie „vorangegangene Zeiten einer vergleichbaren Beschäftigung“ im Kontext der Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten gesehen werden. Gibt es im Aufnahmemitgliedstaat Vorschriften oder praktische Verfahren der Berücksichtigung von Berufserfahrung und Dienstalter, dann sind diese Vorschriften und Verfahren genauso auf vergleichbare Beschäftigungszeiten in einem anderen Mitgliedstaat anzuwenden. Nach der Rechtsprechung ist es nicht notwendig, dass neue Konzepte (z. B. über Zeiten einer vergleichbaren Beschäftigung) in das Recht der Mitgliedstaaten aufgenommen werden. Gibt es beispielsweise keine Vorschriften über die Anerkennung von Berufserfahrung, so sind keine Änderungen erforderlich. Die Mitgliedstaaten müssen aber ihre Rechtsvorschriften und Verwaltungspraxis so anpassen, dass die Gleichbehandlung gewährleistet ist. In Anbetracht der sehr unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und ihrer Organisations- und Verfahrensautonomie hat die Kommission davon abgesehen, eine in allen Mitgliedstaaten anwendbare Regelung vorzuschlagen.

Reform der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über Berufserfahrung und Dienstalter

Bei der Anpassung der Rechtsvorschriften und Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten sind folgende Aspekte zu beachten:

- Die Mitgliedstaaten sind zum Vergleich der Berufserfahrung und des Dienstalters verpflichtet. Haben sie dabei Schwierigkeiten, so sollten sie beispielsweise die Behörden des anderen Mitgliedstaats um weitere Erläuterungen oder Informationen bitten.
- Werden Beschäftigungszeiten in einer beliebigen Tätigkeit im öffentlichen Sektor berücksichtigt, muss der Mitgliedstaat auch die Erfahrung berücksichtigen, die ein Wanderarbeitnehmer in einer beliebigen Beschäftigung im öffentlichen Sektor eines anderen Mitgliedstaats erworben hat.
- Berücksichtigt ein Mitgliedstaat eine besondere Art der Berufserfahrung bzw. des Dienstalters (d. h. in einer spezifischen Beschäftigung bzw. Funktion; in einer spezifischen Behörde; auf/in einem/r spezifischen Niveau bzw. Grad oder Laufbahn), muss er sein System mit dem System des anderen Mitgliedstaats vergleichen, um einen Vergleich der zuvor zurückgelegten Beschäftigungszeiten vornehmen zu können. Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für die Anerkennung von im Ausland zurückgelegten Beschäftigungszeiten (im Vergleich zu im Aufnahmestaat zurückgelegten Zeiten) müssen auf nichtdiskriminierenden und objektiven Kriterien

beruhen. Jedoch kann der Status des Arbeitnehmers als Beamter oder Angestellter⁷⁶ in seiner vorherigen Stelle bei dem Vergleich nicht als Kriterium herangezogen werden⁷⁷.

- Werden in einem Mitgliedstaat auch Berufserfahrung und Dienstalter im Privatsektor berücksichtigt, so muss dieser Mitgliedstaat dieselben Grundsätze auf vergleichbare Zeiten anwenden, die im privaten Sektor eines anderen Mitgliedstaats zurückgelegt wurden.
- Eine Bedingung der kontinuierlichen Beschäftigung (wonach Berufserfahrung und Dienstalter nur berücksichtigt werden, wenn die Berufstätigkeit entweder gar nicht oder nur für kurze Zeit – wie etwa 3 Monate – unterbrochen wurde) könnte eine mittelbare Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern darstellen. Wenn ein Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat umzieht, so wird das oft zu einer längeren Unterbrechung der Berufstätigkeit führen, als dies die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zulassen. Deshalb ist es bei Wanderarbeitnehmern viel wahrscheinlicher als bei Arbeitnehmern, die nur in einem Mitgliedstaat gearbeitet haben, dass sie diese Bedingung nicht erfüllen können.

3.7.3. Entwicklungen in den Mitgliedstaaten

Hinsichtlich des Regulierungsgrads auf dem Gebiet der Anerkennung von Zeiten der Berufserfahrung und des Dienstalters/der Beschäftigung gibt es zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede. In einigen Mitgliedstaaten existieren überhaupt keine förmlichen Regelungen. In anderen ist der Zugang zu Stellen und in vielen die Festlegung der Arbeitsbedingungen geregelt. Manche Vorschriften sind weit formuliert und lassen der betreffenden Behörde bei deren Anwendung einen breiten Ermessensspielraum; in anderen Vorschriften sind die Möglichkeiten der Berücksichtigung von Berufserfahrung und Dienstalter einschließlich der Verfahrensaspekte genau spezifiziert.

In den vergangenen 10 Jahren haben viele Mitgliedstaaten – oft im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren – die erforderlichen Reformen an ihren nationalen Rechtsvorschriften zur Anerkennung von Berufserfahrung und Dienstalter vorgenommen. Es sieht so aus, als habe sich die Zahl der Problemfälle durch diese Reformen verringert. Doch noch immer gibt es Vorschriften, die sich als diskriminierend herausstellen könnten, etwa wenn nur das Dienstalter im Aufnahmemitgliedstaat berücksichtigt wird oder wenn Beschäftigungszeiten im Ausland nur zum Teil angerechnet werden, während Beschäftigungszeiten im Inland voll einfließen.

Insgesamt reichen die vorliegenden Informationen nicht aus, um allgemeine Feststellungen hinsichtlich des Vorhandenseins oder Fehlens von Hindernissen im Zusammenhang mit Berufserfahrung und Dienstalter treffen zu können. Was in den Mitgliedstaaten anscheinend

⁷⁶ In Fällen, in denen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Berufserfahrung und das Dienstalter von Beamten und Angestellten unterschiedlich berücksichtigen.

⁷⁷ Siehe auch Rechtssache 152/73, *Sotgiu*, Slg. 1974, 153; darin führte der Gerichtshof aus, dass es ohne Bedeutung ist, ob ein Arbeitnehmer als Angestellter oder Beamter beschäftigt wird, oder ob sein Beschäftigungsverhältnis öffentlichem oder privatem Recht unterliegt. Diese rechtlichen Qualifizierungen können je nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften verschiedenen Inhalt haben und sind deswegen für die Bedürfnisse des Gemeinschaftsrechts als Auslegungsmerkmal ungeeignet.

oft fehlt, sind Rechtsvorschriften, die bestimmen oder bestätigen, dass vergleichbare Zeiten der Berufserfahrung und des Dienalters/der Beschäftigung in anderen EU-Mitgliedstaaten genauso zu berücksichtigen sind wie entsprechende Zeiten, die im Aufnahmemitgliedstaat zurückgelegt wurden⁷⁸.

3.8. Berücksichtigung von Qualifikationen, Fähigkeiten und Ausbildungsnachweisen beim Zugang zu Stellen und bei der Festlegung von Arbeitsbedingungen

In mehreren Mitgliedstaaten wirken sich bestimmte Qualifikationen, Fähigkeiten und Ausbildungsnachweise auf den Zugang zu Stellen sowie auf die Festlegung der Arbeitsbedingungen – auch der Aufstiegschancen – aus. Dabei geht es nicht um die Anerkennung von Qualifikationen für die Ausübung eines Berufs in einem anderen Mitgliedstaat; vielmehr können diese Qualifikationen, Fähigkeiten oder Ausbildungsnachweise eine Rolle im Einstellungsverfahren oder bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen spielen. Zum Beispiel:

- Im Einstellungsverfahren werden für Qualifikationen, die im Aufnahmemitgliedstaat erworben wurden, Punkte angerechnet, wodurch die betreffenden Personen auf der abschließenden Liste der erfolgreichen Bewerber höher eingestuft werden und so größere Aussichten auf eine Stelle haben. Die Rechtsvorschriften mancher Mitgliedstaaten behandeln in anderen Mitgliedstaaten erworbene Qualifikationen anders als im Inland erworbene Qualifikationen und schaffen damit eine mittelbare Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern (z. B. beim Zugang zu Lehrerstellen).
- Bestimmte Qualifikationen begründen den Anspruch auf ein höheres Gehalt oder verbessern die Aufstiegschancen. Die Regelungen mancher Mitgliedstaaten berücksichtigen nur Qualifikationen, die im System des Aufnahmemitgliedstaats erworben wurden (z. B. wird nach Erlangung eines Masterabschlusses ein höheres Gehalt gewährt).

Zur Gewährleistung der Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern sind die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors dazu verpflichtet, in anderen Mitgliedstaaten erworbene vergleichbare Qualifikationen, Fähigkeiten und Ausbildungsnachweise im Einstellungsverfahren und bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen, einschließlich der Aufstiegschancen, genauso zu berücksichtigen wie im System des Aufnahmemitgliedstaats erworbene Qualifikationen, Fähigkeiten und Ausbildungsnachweise. Für reglementierte Berufe sieht Artikel 4 der Richtlinie 2005/36 vor, dass die Anerkennung der Berufsqualifikationen durch den Aufnahmemitgliedstaat der begünstigten Person ermöglicht, in diesem Mitgliedstaat denselben Beruf wie den, für den sie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat qualifiziert ist, aufzunehmen und unter denselben Voraussetzungen wie Inländer auszuüben⁷⁹.

Rechtsprechung zu Beförderungsmöglichkeiten

Der EuGH hat im Urteil *Kommission/Spanien*⁸⁰ entschieden, dass sich die nationalen Behörden zu vergewissern haben, dass Inhaber einer in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen beruflichen Qualifikation dieselben Beförderungsmöglichkeiten haben wie die

⁷⁸ Ziller-Bericht, Teil I, S. 102.

⁷⁹ Siehe auch Rechtssache C-180/08/C-186/08, *Kastrinaki*, Slg. 2008, I-157.

⁸⁰ Rechtssache C-286/06, *Kommission/Spanien*, Slg. 2008, I-8025.

Inhaber der gleichwertigen inländischen beruflichen Qualifikation. Der Mitgliedstaat darf nicht zusätzlich zur Anerkennung der beruflichen Qualifikation noch eine akademische Gleichwertigkeit verlangen.

Dies gilt auch für rückkehrende Wanderarbeitnehmer und insbesondere für Bürgerinnen und Bürger, die von ihrem Recht auf ein Studium in einem anderen Mitgliedstaat Gebrauch machen und dann in ihren Herkunftsmitgliedstaat zurückkehren, um dort im öffentlichen Sektor zu arbeiten. Sie dürfen nicht schlechter gestellt werden als Bürger, die nur in ihrem Herkunftsmitgliedstaat studiert und gearbeitet haben⁸¹.

3.9. Sonstige Fragen

Zu beachten ist stets, dass die Behörden der Mitgliedstaaten und sonstige öffentliche Arbeitgeber – abgesehen von dem Recht, bestimmte Stellen gemäß Artikel 45 Absatz 4 AEUV den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten – die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern in Bezug auf sonstige Aspekte des Zugangs zu Stellen sowie der Festlegung von Arbeitsbedingungen zu gewährleisten haben.

Die folgenden Fragen zur Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern scheinen weitere Probleme im Zusammenhang mit dem Recht auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor zu verursachen.

– Wohnsitz

Das EU-Recht verbietet es Arbeitgebern, als Voraussetzung für die Bewerbung auf eine Stelle und für einen Anspruch auf Beschäftigung zu verlangen, dass die betreffende Person im Aufnahmemitgliedstaat wohnt; ebenso wenig dürfen Arbeitgeber Personen, die im Inland wohnen, bessere Einstellungsbedingungen bieten. Diese Frage betrifft nicht nur die Beschäftigung im öffentlichen Sektor: Allgemeine Informationen hierzu enthält die Mitteilung von 2010.

Dennoch wird offenbar in einigen Mitgliedstaaten für den Zugang zu Stellen im öffentlichen Sektor noch immer verlangt, dass der Bewerber im Inland wohnt⁸²; es gibt auch einzelstaatliche Rechtsvorschriften, die bessere Einstellungsbedingungen vorsehen (z. B. erhalten im Inland ansässige Bewerber im Einstellungsverfahren zusätzliche Punkte, wodurch sich ihre Einstellungschancen verbessern).

– Beschäftigungsverhältnis und Arbeitsbedingungen

Die Mitgliedstaaten dürfen Wanderarbeitnehmer hinsichtlich der Art des Beschäftigungsverhältnisses und der Arbeitsbedingungen – etwa in Bezug auf den Beamtenstatus und die damit verbundenen Arbeitsbedingungen – nicht anders behandeln als Inländer.

– Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

⁸¹ Rechtssache C-19/92, *Kraus*, Slg. 1993, I-1663.

⁸² Ziller-Bericht, Teil I, S. 88.

Durch das EU-Recht im Bereich der sozialen Sicherheit werden die verschiedenen nationalen Systeme nicht durch ein einheitliches europäisches System ersetzt. Anstelle einer Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit sehen die EU-Vorschriften lediglich eine Koordinierung dieser Systeme vor. Dies bedeutet, dass es allen Mitgliedstaaten freisteht, beispielsweise festzulegen, wer versicherungspflichtig ist, welche Beiträge zu zahlen sind, welche Leistungen erbracht werden und unter welchen Bedingungen. Die EU hat in den Verordnungen 883/2004⁸³ und 987/2009⁸⁴ gemeinsame Regelungen festgelegt, um im Bereich der sozialen Sicherheit die Rechte derjenigen Bürgerinnen und Bürger zu schützen, die innerhalb Europas (EU-27, Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz) von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen. Weitere Informationen dazu finden sich auf der Website der Kommission⁸⁵.

Die Verordnung 883/2004 gilt für alle EU-Bürger, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats der EU oder des EWR oder der Schweiz versichert sind oder waren. Hierzu gehören auch Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und Beamte⁸⁶. In diesem Zusammenhang soll auf zwei konkrete Koordinierungsfragen eingegangen werden.

Die Verordnung 883/2004 regelt speziell, welche Rechtsvorschriften für Beamte gelten, die in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten als dem, dem die sie beschäftigende Verwaltungseinheit angehört. Beamte unterliegen weiterhin den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats, dem die sie beschäftigende Verwaltungseinheit angehört. Es spielt deshalb keine Rolle, wo sie tatsächlich arbeiten.

Im Gegensatz zur Verordnung 1408/71 enthält die Verordnung 883/2004 keine spezielle Vorschrift für die Bestimmung der anwendbaren Rechtsvorschriften im Fall eines Beamten, der in zwei oder mehreren Mitgliedstaaten arbeitet, wenn es in einem dieser Mitgliedstaaten ein Sondersystem für Beamte gibt. Nach der Verordnung 1408/71 konnten für den Beamten die Rechtsvorschriften beider Mitgliedstaaten gelten. Da nach der Verordnung 883/2004 zur gleichen Zeit immer nur die Rechtsvorschriften eines Staates gelten können, könnten die Mitgliedstaaten in der Frage, welche Rechtsvorschriften anzuwenden sind, zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Eine Ad-hoc-Lösung könnte sein, dass die betreffenden Mitgliedstaaten in gegenseitigem Einvernehmen festlegen, welche Rechtsvorschriften anzuwenden sind, auch wenn die entsprechende Regelung nicht ausdrücklich für derartige Fälle konzipiert wurde.

Bei Personen, für die ein Sondersystem für Beamte gilt, weicht die Zusammenrechnung der Zeiten für Leistungen bei Invalidität sowie für Alters- und Hinterbliebenenrenten leicht von der allgemeinen Regelung⁸⁷ ab. Hängt der Anspruch auf Leistungen aus einem Sondersystem

⁸³ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004.

⁸⁴ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 284 vom 31.10.2009.

⁸⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=849>.

⁸⁶ Beamte im Sinne des EU-Rechts zur Koordinierung der sozialen Sicherheit sind Personen, die nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in der sie beschäftigenden Verwaltungseinheit als Beamte gelten.

⁸⁷ Allgemein gilt, dass immer dann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um Anspruch auf Leistungen zu haben, der zuständige Träger erforderlichenfalls Versicherungs-, Wohn- oder Beschäftigungszeiten berücksichtigen muss, die nach den Rechtsvorschriften anderer EU-Länder zurückgelegt wurden. Dadurch wird sichergestellt, dass Personen ihre Ansprüche nicht deshalb verlieren, weil sie ihre Berufstätigkeit in einem anderen Staat fortsetzen.

für Beamte nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedstaats davon ab, dass alle Versicherungszeiten in einem oder mehreren (gleichwertigen) Sondersystemen für Beamte zurückgelegt wurden, so werden lediglich diese Versicherungszeiten zusammengerechnet.

Erfüllt die betreffende Person nicht die Voraussetzungen für den Bezug der Leistungen aus dem Sondersystem, so muss der zuständige Mitgliedstaat bestimmen, ob die Person Leistungen aus dem allgemeinen System beziehen kann, oder, falls es ein solches nicht gibt, aus dem System für Arbeiter bzw. für Angestellte. Diese Berechnung kann dazu führen, dass sich ein anderer Leistungsbetrag ergibt als der, der aus dem Sondersystem für Beamte gezahlt worden wäre. Mitgliedstaaten, in denen es kein Sondersystem für Beamte gibt, werden die in einem solchen System zurückgelegten Versicherungszeiten nach der allgemeinen Regelung zusammenrechnen.

4. FAZIT

Seit den Urteilen des EuGH zum Inländervorbehalt (seit den 80er Jahren) und zur Anerkennung von Berufserfahrung und Dienstalter (seit den 90er Jahren) sind auf dem Gebiet der Freizügigkeit von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor große Fortschritte gemacht worden. Jedoch existieren anscheinend noch einige Hindernisse, die den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Rechte erschweren könnten. Somit müssen die Mitgliedstaaten und alle Arbeitgeber des öffentlichen Sektors sowie die EU-Organe gemeinsame Anstrengungen unternehmen.

Die Behörden der Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Reformen derjenigen nationalen Rechtsvorschriften durchführen, die noch nicht mit dem EU-Recht vereinbar sind. Außerdem ist es wichtig, dass die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors die Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften überwachen, damit gewährleistet ist, dass in der Praxis Lösungen gefunden werden, die dem EU-Recht entsprechen. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die Mitgliedstaaten Rechtsbehelfe zur Verfügung stellen⁸⁸ und dass alle strittigen Fälle gelöst werden. Wanderarbeitnehmer können sich gegenüber den nationalen Behörden und in Verfahren vor den einzelstaatlichen Gerichten unmittelbar auf das EU-Recht auf dem Gebiet der Arbeitnehmerfreizügigkeit berufen.

Wichtig ist auch, dass die Behörden der Mitgliedstaaten sämtliche Arbeitgeber des öffentlichen Sektors, Richter und Rechtsanwälte sowie die Bürgerinnen und Bürger informieren. Dann werden die Einzelnen ihre Rechte besser durchsetzen können und größere Mobilitätschancen haben. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, bei Stellenangeboten ausdrücklich anzugeben, ob die Stelle für alle EU-Bürger offen oder Inländern vorbehalten ist⁸⁹.

Um für das Thema der Freizügigkeit von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor zu sensibilisieren, wird die Kommission dieses Arbeitspapier den Behörden der Mitgliedstaaten⁹⁰, den Sozialpartnern⁹¹ und anderen Beteiligten⁹² sowie den Bürgerinnen und Bürgern⁹³ zugänglich machen.

⁸⁸ Rechtssache 222/86, *Heylens*, Slg. 1987, 4097.

⁸⁹ Die luxemburgischen Behörden geben inzwischen in ihren Stellenanzeigen an, welche Stellen oder Laufbahnen EU-Bürgern offen stehen.

⁹⁰ Z. B. dem Fachausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, EUPAN.

Damit Bewerber sehen können, welche Möglichkeiten es gibt, nimmt die Kommission Stellenangebote im öffentlichen Sektor der Mitgliedstaaten in ihre EURES-Stellendatenbank auf⁹⁴; inzwischen kommen viele Stellenangebote in dieser Datenbank aus den Bereichen öffentliche Gesundheit und Bildung. Die Kommission bietet auch die EURAXESS-Datenbank⁹⁵ an, wo Stellenangebote für Forscher zu finden sind.

Wie in der Mitteilung von 2010 angekündigt, untersucht die Kommission derzeit, wie die Rechte der Arbeitnehmer einschließlich der Arbeitnehmer des öffentlichen Sektors besser durchgesetzt werden können. Die Kommission wird die einschlägigen Rechtsvorschriften und deren Anwendung in den Mitgliedstaaten weiterhin beobachten und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die effektive Wahrung des Freizügigkeitsrechts der Arbeitnehmer zu gewährleisten, und zwar auch durch Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten.

⁹¹ Dem Beratenden Ausschuss für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gehören Vertreter der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner auf nationaler und europäischer Ebene an.

⁹² Z. B. dem Netz der Rechtssachverständigen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer.

⁹³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=25&langId=de>.

⁹⁴ <http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de&langChanged=true>.

⁹⁵ <http://ec.europa.eu/euraxess/index.cfm/jobs/index>.