2. Betrekkingen in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag die aan de werkingssfeer van de eerste leden van dit artikel zijn onttrokken, zijn de betrekkingen die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van overheidsgezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen, en die derhalve bij de betrokken functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat onderstellen, alsmede een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding. Uitgesloten zijn dus enkel die betrekkingen die, wegens de ermee verbonden taken en verantwoordelijkheden, de kenmerken hebben van de specifieke taken van de administratie op de genoemde gebieden.

De stage ter voorbereiding op het beroep van leraar valt niet onder deze bepaling.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 29 april 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — In de onderhavige zaak is de vraag aan de orde, of een onderdaan van een andere Lid-Staat van de Europese Gemeenschap in Duitsland kan verlangen, op voet van gelijkheid met nationale onderdanen te worden toegelaten tot de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar.

1. Verzoekster — Deborah Lawrie-Blum, een in Portugal geboren Brits onderdaan, die inmiddels met een Duitser is getrouwd — is in Oostenrijk en Engeland op school geweest en heeft in Engeland het diploma middelbaar onderwijs behaald. Daarna studeerde zij aan de universiteit te Feiburg, waar zij in het voorjaar van 1979 het vakexamen voor leraar bij het middelbaar onderwijs aflegde, met als hoofdvakken Russisch en Engels. In augustus 1979 verzocht zij het Oberschulamt Stuttgart van de deelstaat Baden-Württemberg (verweerder) om toelating tot de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar bij het middelbaar onderwijs. Zij was van plan na het behalen van haar diploma aan een particuliere middelbare school les te gaan geven.

De politie van de stad Freiburg had geen bezwaren op grond van het vreemdelingenrecht tegen verzoeksters toelating tot de stage en het feit dat zij ambtenaar zou worden. Na een desbetreffende onderrichting had verzoekster verklaard, dat zij de grondbeginselen van het vrije democratische staatsbestel in de zin van het Grundgesetz tot de hare maakte, dat zij zich overeenkomstig die beginselen zou gedragen en zich voor het behoud ervan zou inzetten. Desondanks wees het Oberschulamt haar verzoek om toelating tot de stage af. Volgens paragraaf 2, sub 1, van de „Verordnung über den Vorbereitungsdienst und die

* Vertaald uit het Duits.

Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien" van 14 juni 1976 kunnen tot de stage slechts worden toegelaten degenen die voldoen aan de persoonlijke voorwaarden om tot ambtenaar te worden benoemd. Volgens paragraaf 6, lid 1, sub 1, van het Landesbeamtengesetz kunnen enkel Duitsers in de zin van artikel 116 van het Grundgesetz tot ambtenaar worden benoemd.

Verzoeksters bezwaarschrift werd door het Oberschulamt bij beschikking van 4 februari 1980 afgewezen.

2. Verzoekster stelde tegen de weigering om haar tot de stage toe te laten, beroep in bij het Verwaltungsgericht Freiburg, waar zij vorderde dat de beschikking van het Oberschulamt Stuttgart nietig zou worden verklaard en de betrokken deelstaat zou worden gelast haar tot de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar bij het middelbaar onderwijs toe te laten. Daarbij liet zij het aan de betrokken deelstaat om te beslissen in welke rechtsvorm die toelating zou worden gegoten; met name verlangde zij niet, dat zij als ambtenaar zou worden aangesteld.

Het Verwaltungsgericht Freiburg wees dit beroep af, op grond dat in beginsel enkel Duitsers op toelating tot de stage aanspraak konden maken. Deze regeling zou niet in strijd zijn met artikel 48 EEG-Verdrag, dat de afschaffing beoogt van elke discriminatie op grond van nationaliteit tussen de werknemers van de Lid-Staten, omdat die bepaling naar luid van artikel 48, lid 4, niet van toepassing is op betrekkingen in overheidsdienst. Daartoe zouden in de Bondsrepubliek Duitsland ook betrekkingen bij het openbaar onderwijs behoren, daar leraren in beginsel de status van ambtenaar hebben.

Verzoeksters hoger beroep bij het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg werd afgewezen op de navolgende gronden.

De stage ter voorbereiding op het beroep van leraar bij het middelbaar onderwijs kan — anders dan bij voorbeeld de stage die juristen moeten volgen — slechts als ambtenaar worden doorlopen. Derhalve kunnen tot de stage enkel worden toegelaten degenen die aan de persoonlijke voorwaarden voor benoeming tot ambtenaar voldoen; hiertoe behoort in beginsel de voorwaarde dat men Duitser is in de zin van artikel 116 Grundgesetz.

Verzoeksters afwijzing zou evenmin in strijd zijn met een recht dat zij aan het gemeenschapsrecht ontleent. Een betrekking als leraar bij het openbaar onderwijs zou, ook wat de opleiding betreft, niet onder het vrije verkeer van artikel 48 EEG-Verdrag vallen. Dit zou volgen uit de uitlegging van de regeling inzake het vrije verkeer als zodanig en uit het voorbehoud van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag.

Aanstelling bij het onderwijs zou echter niet buiten het vrije verkeer vallen omdat zij naar nationaal recht op basis van het ambtenarenrecht plaatsvindt. De draagwijdte van het communautaire vrije verkeer van werknemers zou veeleer worden bepaald door de doelstelling van het EEG-Verdrag. Overeenkomstig de in artikel 2 omschreven economische doelstelling van dit Verdrag zou het vrije verkeer slechts gelden voor betrekkingen die een economische activiteit in de zin van artikel 2 vormen. Dit zou niet opgaan voor het openbaar onderwijs, daar dit geen voorwerp is van het economisch beleid noch deel uitmaakt van het economisch leven, maar in de eerste plaats onder het onderwijsbeleid valt; het behoort ook niet tot het marktgebeuren, het wordt niet bepaald door economische voorschriften en het valt bijgevolg niet onder het EEG-Verdrag. Ook

particuliere scholen zouden, althans voor zover zij algemeen erkende diploma's afgeven, geen commerciële inrichtingen zijn.

De betrekking van leraar bij het openbaar onderwijs valt ook volgens het Verwaltungsgerichtshof onder de uitzondering van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag. Het werk van een leraar bij het openbaar onderwijs zou al bij al een publiekrechtelijk karakter hebben. Omdat leraren een overheidstaak vervullen, heeft de Duitse wetgever, daarbij steunend op artikel 33, lid 4, Grundgesetz, ook de verhouding tijdens de opleiding de vorm gegeven van een publiekrechtelijke, ambtelijke verhouding, die de betrokkene tot loyaliteit tegenover de staat verplicht. Een kandidaat-leraar in Baden-Württemberg moet volgens de toepasselijke verordening een aantal uren zelfstandig onderwijs geven aan de school waar hij zijn stage vervult; bovendien kunnen hem andere onderwijstaken worden gegeven. Gedurende zijn opleiding zou hij derhalve overheidstaken waarnemen.

Tegen het arrest van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg heeft verzoekster beroep tot cassatie („Revision") ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht, in welke procedure de Oberbundesanwalt is tussengekomen. Deze acht de in artikel 48 EEG-Verdrag en in verordening nr. 1612/68 neergelegde regelingen inzake het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing op degene die als ambtenaar tot wederopzegging een stage vervult, omdat het de stagiair niet in de eerste plaats om het verwerven van een inkomen gaat, maar om het voltooien van een met de universitaire studie begonnen opleiding.

3. Bij beschikking van 24 januari 1985 heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende vraag voorgelegd:

„Ontlenen burgers van een Lid-Staat aan de gemeenschapsvoorschriften inzake het vrije verkeer (artikel 48 EEG-Verdrag, artikel 1 van verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968, PB 1968, L 257, blz. 2, met rectificatie in L 295, blz. 12, en nadien gewijzigd) het recht om in een andere Lid-Staat op gelijke voet als burgers van die staat te worden toegelaten tot de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar, ook wanneer die stage naar nationaal recht in de hoedanigheid van ambtenaar (i. c. ambtenaar tot wederopzegging in de zin van het Duitse ambtenarenrecht) moet worden vervuld en gepaard gaat met het zelfstandig geven van onderwijs, terwijl naar nationaal recht in beginsel alleen burgers van het land zelf de hoedanigheid van ambtenaar kunnen verkrijgen?"

In zijn verwijzingsbeschikking overweegt het Bundesverwaltungsgericht in de eerste plaats, dat verzoekster naar Duits recht geen aanspraak kan maken op aanstelling als stagiair. Het recht daartoe zou zij theoretisch hoogstens aan het gemeenschapsrecht kunnen ontlenen; in feite zou dit evenwel niet het geval zijn.

Het Bundesverwaltungsgericht is er niet van overtuigd, dat het gemeenschapsrechtelijke begrip werknemer in de zin van artikel 48, leden 1 tot en met 3, EEG-Verdrag en artikel 1 van verordening nr. 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB 1968, L 257, blz. 2), ook geldt voor betrekkingen in rechtsverhoudingen zoals die waarin een Duitse ambtenaar staat. Het Bundesverwaltungsgericht erkent dat dat begrip niet mag worden omschreven door verwijzing naar de wettelijke regelingen der Lid-Staten; niettemin zou bij de uitlegging van gemeenschapsrechtelijke begrippen gelet moeten worden op de bij de slui-

ting van het EEG-Verdrag in de Lid-Staat bestaande rechtssituatie. In ieder geval zou het Duitse recht onder werknemers verstaan personen die met hun werkgever een privaatrechtelijke rechtsverhouding hebben; personen wier rechtsverhouding met de hen tewerkstellende overheidsorganen een publiekrechtelijk karakter heeft — inzonderheid ambtenaren, rechters en soldaten —, zijn in die zin geen werknemer. Dit zou temeer gelden, omdat een regeling die in beginsel ook ambtenaren, en eventueel ook rechters en soldaten zou omvatten, veel dieper ingrijpt in de bestaande nationale rechtsorde dan de regeling van vrij verkeer van werknemers in privaatrechtelijke zin. De voornaamste wederkerige verplichtingen in laatstbedoelde arbeidsverhouding zijn economisch van aard: een arbeidsprestatie in ruil voor betaling. Ambtenaren daarentegen hebben een statuut dat niet slechts een economische, maar vooral een staatspolitieke betekenis heeft en dat wordt gekenmerkt door principieel verdergaande loyaliteitsverplichtingen.

Volgens het Bundesverwaltungsgericht kan in het midden blijven, of de term „arbeid in loondienst" in artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1612/68 op zichzelf beschouwd aldus is te verstaan, dat de Raad bij het vaststellen van die verordening ervan is uitgegaan, dat het beginsel van het vrije verkeer voor alle niet-zelfstandige beroepsbeoefenaars geldt. Deze bepaling zou immers onderstellen dat de werkzaamheden waarvoor de regels inzake het vrije verkeer gelden, door artikel 48 EEG-Verdrag zijn afgebakend.

Of artikel 48 EEG-Verdrag op de hierbedoelde stage van toepassing is, is volgens het Bundesverwaltungsgericht twijfelachtig omdat het daarbij nog niet om een bezoldigde beroepsactiviteit gaat, maar om de laatste fase van een beroepsopleiding. Het doel van de stage is niet om te voorzien in de behoeften van de overheid aan leerkrachten, maar om de kandidaat-leraar op te leiden. Deze moet met de pedagogische en didactische theorie en praktijk zo vertrouwd worden gemaakt, dat hij in staat is zelfstandig en met succes als leraar bij het middelbaar onderwijs te werken. Ook het eerst onder leiding en later zelfstandig geven van onderwijs is op dat doel gericht. Anders dan de salarissen van ambtenaren, die voor dezen een ambtshalve vergoeding zijn voor hun veel zwaardere dienstverplichtingen, worden de stagevergoedingen toegekend om het doel van de opleiding veilig te stellen.

Mocht de stage toch onder artikel 48, leden 1 tot en met 3, EEG-Verdrag vallen, dan zou de afwijkingsbepaling van artikel 48, lid 4, toepassing moeten vinden.

Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie moeten de in artikel 48, lid 4, bedoelde betrekkingen verband houden met de „specifieke taak van de overheid, voor zover deze is belast met de uitoefening van het openbaar gezag en verantwoordelijk is voor de bescherming van de algemene belangen van de staat". De verwijzende rechter meent, dat de betrekking niet aan beide vereisten tegelijk behoeft te voldoen; het zou voldoende zijn dat zij ofwel gepaard gaat met uitoefening van overheidsgezag, ofwel met verantwoordelijkheid voor de bescherming van de algemene belangen van de staat. De opvatting dat niet alle betrekkingen waarin overheidsgezag wordt uitgeoefend, onder de afwijking van lid 4 vallen, zou geen steun vinden in de rechtspraak van het Hof. Het Hof zou de twee kenmerken dan ook niet in verband hebben gebracht met „betrekkingen", maar ze hebben genoemd om de specifieke taak van de overheid in het algemeen te kenschetsen.

Aanstelling als ambtenaar zou naar Duits recht slechts mogelijk zijn indien het gaat om de vervulling van overheidstaken of van taken die om wille van de veiligheid van de staat of van het openbare leven niet uitsluitend mogen worden toevertrouwd aan personen die in een privaatrechtelijke arbeidsverhouding staan.

Betrekkingen die door ambtenaren moeten worden vervuld, zouden reeds wegens deze wettelijke voorwaarden en de aan de ambtelijke status verbonden bijzondere rechten en verplichtingen, typisch zijn voor de specifieke overheidstaak in de zin die het Hof daaraan geeft.

Maar ook afgezien van de aard van het aangeboden dienstverband, zou de werkzaamheid van leraar aan een openbare school uitoefening van overheidsgezag zijn. Voor de toepassing van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag zou naar gemeenschapsrecht moeten worden bepaald, welke vormen van overheidshandelen als uitoefening van openbaar gezag moeten worden aangemerkt; daarentegen zou de Lid-Staat zelf beslissen, welke taken hij al dan niet in de vorm van openbare gezagsuitoefening wenst te vervullen en welke hij aan particulieren overlaat.

Volgens het nationale onderwijsrecht zou de staat, handelend door de school als openbare instelling en door de namens deze handelende personen, als drager van openbaar gezag tegenover de leerling staan. Dit zou onder meer hieruit blijken, dat besluiten over bevordering naar een hogere klas, formele tuchtbesluiten, maar bij voorbeeld ook besluiten over een omstreden vormgeving van het onderwijs de vorm van een administratieve overheidshandeling hebben; individuele maatregelen, zoals de continue beoordeling van de prestaties van de leerlingen gedurende het schooljaar, zijn elementen van dergelijke administratieve handelingen. Kandidaat-leraren nemen aanvankelijk onder leiding, maar later ook zelfstandig deel aan de uitoefening van die overheidstaak, waartoe onder meer het voorbereiden van zulke administratieve handelingen behoort.

Tevens zou de werkzaamheid van een leraar aan openbare scholen de algemene belangen van de staat dienen. Het in casu relevante nationale recht ziet het onderwijs in principe als een zeer belangrijke overheidstaak. Volgens artikel 7, lid 1, van het Grundgesetz staat het gehele schoolwezen onder toezicht van de staat.

4. Op de vragen van het Hof heeft verweerder in het hoofdgeding onder meer geantwoord, dat in het schooljaar 1984/1985 in Baden-Württemberg bij het hoger middelbaar onderwijs 18 248 ambtenaren werkzaam waren, voorts bij het openbaar onderwijs 651 leraren die geen ambtenaar waren, 1 269 kandidaat-leraren en 1 894 leraren bij het particulier onderwijs.

Bij het openbaar onderwijs zijn in beginsel alle leraren ambtenaar en worden slechts in bijzondere gevallen niet-ambtenaren ingeschakeld. Het doorlopen van de stage en het tweede staatsexamen zijn geen wettelijke vereisten om leraar bij het particulier onderwijs te kunnen worden; in verband met de weinige aanstellingsmogelijkheden bij het openbaar onderwijs en het grote aanbod van leerkrachten met een volledige opleiding zou het thans ook bij het particuliere onderwijs gebruikelijk zijn kandidaten aan te stellen die het eerste en tweede staatsexamen hebben afgelegd.

Verweerder in het hoofdgeding heeft ook nog toegelicht, hoe de toelating tot de stage en het tweede staatsexamen voor kandidaat-leraren repectievelijk juristen in andere deelstaten van de Bondsrepubliek Duitsland is geregeld. Daaruit blijkt dat in een aantal deelstaten de stage en het leraarsexamen voor onderdanen van andere Lid-Staten openstaan.

Niet-Duitse onderdanen van een Lid-Staat van de EG kunnen in alle deelstaten tot de stage voor juristen worden toegelaten, op basis van hetzij een privaatrechtelijke, hetzij een publiekrechtelijke, doch niet van een ambtelijke arbeidsverhouding. Dit volgt deels uit positiefrechtelijke bepalingen, deels uit de prakijk van de verschillende deelstaten, waarmee gevolg wordt gegeven aan de arresten van het Hof van 21 juni 1974 (zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631) en 3 december 1974 (zaak 33/74, Van Binsbergen, ibid., blz. 1299).

5. In het kader van deze prejudiciële procedure hebben partijen in het hoofdgeding, de Commissie van de Europese Gemeenschappen en — ter terechtzitting — de regering van het Verenigd Koninkrijk opmerkingen ingediend. Volgens verzoekster en de Commissie moet de gestelde vraag bevestigend worden beantwoord, terwijl verweerder, in aansluiting bij de overwegingen van de verwijzingsbeschikking, het tegendeel verdedigt. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft met name gepoogd een duidelijke grens te trekken tussen een zuivere opleidingsverhouding en een op een evenwicht van prestatie en tegenprestatie gebaseerde arbeidsverhouding.

Over de bijzonderheden van de betogen van partijen kom ik hierna nog te spreken.

B — I. Om te beginnen lijkt het mij nodig, de van overheidswege georganiseerde lerarenstage nader toe te lichten en op enkele kenmerken van het Duitse onderwijssysteem te wijzen. Daarbij gaat het niet om de uitlegging van het nationale recht — daartoe is het Hof in het kader van een prejudiciële zaak ook niet bevoegd —, maar om de beschrijving van een feitelijk gegeven dat in de prejudiciële vraag weliswaar even ter sprake komt, maar niet diepgaand is behandeld.

1. In de Bondsrepubliek Duitsland is de opleiding van leraren in beginsel zaak van de deelstaten. Deze opleiding bestaat uit een academische studie die met een eerste staatsexamen wordt afgesloten, en een stage die wordt afgesloten met een tweede staatsexamen, dat onderwijsbevoegdheid verleent.

De Baden-Württembergse stageregeling die op de feiten in het hoofdgeding van toepassing is, was aanvankelijk neergelegd in de verordening van 14 juni 1976 van het Ministerie van Onderwijs en Sportzaken „über den Vorbereitungsdienst für die pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien"; deze verordening is vervangen door de verordening van 31 augustus 1984 van hetzelfde Ministerie „über den Vorbereitungsdienst und die Zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien".

Paragraaf 1 van laatstgenoemde verordening bepaalt dat de kandidaat-leraar met zijn didactische en pedagogische werkzaamheden vertrouwd moet worden gemaakt en zo moet worden voorbereid, dat hij zijn opvoedende en vormende taak als leraar bij het middelbaar onderwijs verantwoord en met succes kan vervullen.

De stage bestaat uit twee periodes van elk één jaar. Tijdens de eerste periode wordt de kandidaat-leraar in de didactiek en pedagogiek ingewijd. Dit deel van de stage bestaat uit een opleiding aan een „Seminar" en aan een gewone school, dit wil zeggen een openbare of — indien de betrokken minister dit toestaat — een particuliere middelbare school. Gedurende deze periode volgt de kandidaat-leraar acht tot tien uren onderricht en geeft hijzelf geleidelijk aan steeds

meer lessen onder leiding van een derde (begeleide proeflessen).

Tijdens de tweede periode wordt aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling van de pedagogische en didactische bekwaamheden en vaardigheden. Daarbij moet de kandidaat-leraar acht tot negen uur per week zelfstandig les geven op zijn vakgebieden; voorts moet hij in verschillende klassen en op verschillende niveaus begeleide proeflessen geven.

De zelfstandig gegeven lessen en de begeleide proeflessen mogen in totaal niet meer dan elf uur per week in beslag nemen (paragrafen 11 en 13).

De tot de stage toegelaten kandidaat wordt door het Oberschulamt aangesteld als kandidaat-leraar met het statuut van ambtenaar tot wederopzegging. Tot de stage wordt slechts toegelaten degene die voldoet aan de persoonlijke voorwaarden om tot ambtenaar te kunnen worden benoemd; een van die voorwaarden is (paragraaf 6, lid 1, van het Landesbeamtengesetz voor Baden-Württemberg) het bezit van de Duitse nationaliteit in de zin van artikel 116 van het Grundgesetz; paragraaf 6, lid 3, bepaalt dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitzonderingen kan toestaan ingeval het dienstbelang dit vereist.

Tijdens de stage krijgt de kandidaat-leraar overeenkomstig paragraaf 59 van het Bundesbesoldungsgesetz een stagevergoeding, berekend op de grondslag van het salaris dat hij na zijn stage als ambtenaar zou ontvangen. Thans is dat voor stagiairs die na 31 december 1983 zijn aangesteld, ongeveer 39% van het salaris van een leraar in de rang A 13, salaristrap 1.[1] Over die stagevergoeding moeten de kandidaat-leraren loon- respectievelijk inkomstenbelasting betalen.

De stage wordt afgesloten met het tweede staatsexamen. De kandidaat-leraar die slaagt, wordt geacht geschikt te zijn voor een loopbaan bij het hoger middelbaar onderwijs (paragraaf 25).

Kandidaat-leraren die niet definitief in overheidsdienst worden aangeworven, blijven krachtens paragraaf 1232 van de Reichsversicherungsordnung respectievelijk paragraaf 9 van het Angestelltenversicherungsgesetz na het verstrijken van hun ambtenarencontract verzekerd onder de pensioenregeling voor arbeiders respectievelijk employés.

2. Omtrent het onderwijssysteem in de Bondsrepubliek Duitsland zij vooreerst gewezen op artikel 7 van het Grundgesetz, waarvan het eerste lid bepaalt:

„Het gehele schoolwezen staat onder toezicht van de staat."

Lid 4, eerste volzin, bepaalt:

„Het recht om particuliere scholen op te richten, wordt gewaarborgd. Particuliere scholen kunnen met toestemming van de staat openbare scholen vervangen en zijn onderworpen aan de wetten van de deelstaten."

De staat is dus verantwoordelijk voor het gehele onderwijs, maar er bestaat *geen staatsmonopolie op het onderwijs.* De grondwet waarborgt eenieder het fundamentele recht om particuliere scholen op te richten,

1 — Te bedenken valt echter dat leraren krachtens paragraaf 28 Bundesbesoldungsgesetz bij eerste aanstelling meestal boven salaristrap 1 worden ingeschaald; het genoemde percentage moet daarom iets naar beneden worden gecorrigeerd.

en onder de voorwaarden van artikel 7, lid 4, van het Grundgesetz heeft men recht op toestemming om een particuliere school open te houden (Bundesverfassungsgericht, arrest van 14 november 1969, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, vol. 27, blz. 195, 201). Dienovereenkomstig is het onderwijs in Baden-Württemberg in twee verschillende wetten geregeld: het Schulgesetz für Baden-Württemberg (redactie van 1 augustus 1983) dat op de openbare scholen van toepassing is, en het Privatschulgesetz (redactie van 19 juli 1979) dat het vrije onderwijs organiseert.

Ten slotte zij er nog op gewezen, dat krachtens paragraaf 38, lid 1, van het Schulgesetz leraren aan *openbare* scholen werknemer van de deelstaat zijn. Niet bepaald is evenwel, welk dienstverband er tussen de leraar en de deelstaat moet bestaan; een ambtenarenstatuut is in ieder geval niet dwingend voorgeschreven.

II. In het volgende zal ik eerst spreken over de formulering van de prejudiciële vraag, en vervolgens over de vraag, of personen die zich in een situatie bevinden als de Duitse kandidaat-leraren, moeten worden geacht werknemers te zijn in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag, en zo ja, of het voorbehoud voor betrekkingen in overheidsdienst als bedoeld in artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag, op hen van toepassing is.

1. Volgens de regering van het *Verenigd Koninkrijk* is de prejudiciële vraag te ruim geformuleerd. De manier waarop de vraag is gesteld, zou veronderstellen dat een algemeen geldend antwoord kan worden gegeven voor allen die studeren of een praktische opleiding volgen met de bedoeling leraar te worden. Een dergelijk algemeen geldend antwoord zou niet mogelijk zijn, omdat de organisatie, financiering, structuur en duur van de opleiding tot leraar van Lid-Staat tot Lid-Staat zeer grote verschillen vertoont.

2. Deze opvatting lijkt mij op een misverstand te berusten. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft gelijk wanneer zij stelt dat de formulering van de prejudiciële vraag, met name in de Engelse vertaling (PB 1985, C 99, blz. 7), waarin van „trainee teachers" wordt gesproken, de indruk kan wekken ruimer te zijn dan eigenlijk de bedoeling was.

Bekijkt men evenwel de formulering van de prejudiciële vraag in het licht van het bodemgeschil, dan wordt duidelijk dat niet elk denkbaar opleidingsverband van toekomstige leraren is bedoeld, maar enkel de concrete rechtsbetrekking van die kandidaat-leraren in Duitsland, en met name in Baden-Württemberg.

Voor zover het in de prejudiciële procedure dus gaat om de hierboven besproken rechtsverhouding van een kandidaat-leraar, is er geen reden om de strekking van de door het Bundesverfassungsgericht gestelde vraag te beperken. Wel moet er bij de formulering van het antwoord rekening mee worden gehouden, dat het Hof in het kader van een prejudiciële procedure niet over de concrete casus uitspraak moet doen, maar de uitleggingselementen moet verschaffen die de verwijzende rechter in staat stellen zelf het bodemgeschil te beslechten.

III. Laten wij eerst nagaan of kandidaat-leraren binnen de werkingssfeer van artikel 48 EEG-Verdrag vallen. Hiertegen is enerzijds aangevoerd, dat kandidaat-leraren niet in een arbeidsverhouding staan, maar in een opleidingsverhouding; en anderzijds,

dat ambtenaren niet vallen onder het begrip werknemer in de zin van artikel 48.

1. a) Volgens *verweerder* in het hoofdgeding gaat het bij de stage niet om een beroepswerkzaamheid, maar om de slotfase van een beroepsopleiding, en is de stagevergoeding die de kandidaat-leraar ontvangt, geen vergoeding voor geleverde diensten, maar een vergoeding die het hem mogelijk moet maken zijn opleiding te voltooien.

Volgens *verzoekster* in het hoofdgeding is de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar bij het middelbaar onderwijs voor de kandidaat-leraar zowel een middel om in zijn levensonderhoud te voorzien als om zich op het tweede staatsexamen voor te bereiden. Een kandidaat-leraar krijgt niet enkel maar een kleine bijdrage in de kosten van levensonderhoud, maar een bij federale wet bepaalde stagevergoeding. Bovendien ontvangt hij bepaalde bijzondere uitkeringen, vakantiegeld en andere vermogensvoordelen. Kandidaat-leraren ontvangen tijdens hun stage een aanzienlijke beloning, overeenkomend met hun arbeidsprestatie.

Ook volgens de *Commissie* kan niet worden ontkend dat de kandidaat-leraar een werknemer is, ook al staat in de stage de opleiding en niet het leveren van een arbeidsprestatie centraal. De toegang tot een beroep gaat steeds via een opleidingsfase. Omdat de beroepsopleiding en uitoefening van het beroep nauw met elkaar in verband staan, heeft het gemeenschapsrecht de beroepsopleiding onder het vrije verkeer gebracht.

b) Zoals hierboven sub B, I, 1, aangetoond, is de stage die een kandidaat-leraar doorloopt, als een arbeidsverhouding georganiseerd. De kandidaat-leraar moet een welbepaald aantal uren lesgeven, krijgt een stagevergoeding, en valt voor het overige ook onder het arbeids- respectievelijk ambtenarenrecht, het fiscale en het sociale recht.

Ook al zou er in het begin van de stage nog geen evenwichtige verhouding bestaan tussen de prestatie en de beloning, aan te nemen valt dat die verhouding in de loop van de opleiding steeds evenwichtiger wordt. Want al moet de kandidaat-leraar pedagogische en didactische kennis worden bijgebracht en moet hij worden voorbereid om zijn opvoedende en vormende taak als leraar in het middelbaar onderwijs verantwoord en met succes te kunnen vervullen, er moet ook van worden uitgegaan dat hij, wanneer hij zijn stage met succes voltooit, althans tegen het einde daarvan, een weliswaar naar duur beperkte, inhoudelijk evenwel volwaardige onderwijstaak moet vervullen.

In aanmerking nemend dat de kandidaat-leraar in de tweede periode van zijn opleiding toch een groot aantal uren zelfstandig moet lesgeven, maar dat de stagevergoeding die hij ontvangt minder bedraagt dan 39% van het leraarssalaris, kan althans voor deze periode worden gesproken van een evenwichtige verhouding tussen prestatie en tegenprestatie.

Het standpunt dat de kandidaat-leraar als werknemer in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag moet worden beschouwd, is ook niet in strijd met het doel van de stage, namelijk de kandidaat-leraar in de praktijk de ervaring en kennis te laten opdoen die hij voor zijn latere beroepswerkzaamheid nodig heeft. Terecht heeft de Commissie erop gewezen, dat de toegang tot een beroep steeds samengaat met een opleidingsfase, gedurende welke de effectieve waarde van de prestaties doorgaans nog niet aan alle ge-

stelde eisen voldoet. Aan het begin van de stage is de kandidaat-leraar geen student meer; de stage is als het ware de eerste stap in het beroeps-, respectievelijk economisch leven.

Wij stellen dus vast: het nationale recht van de verwijzende rechter behandelt de kandidaat-leraar als een werknemer; zijn rechtsverhouding met de aanstellende instantie vertoont een aantal kenmerken die typisch zijn voor een arbeidsverhouding; wordt de kandidaat-leraar niet als leraar in overheidsdienst aangesteld, dan wordt hij sociaalrechtelijk als werknemer behandeld.

Terloops zij er nog op gewezen, dat het Hof in zijn arrest van 9 oktober 1984 (zaak 188/83, Witte, Jurispr. 1984, blz. 3465) de in menig opzicht met de taak van een kandidaat-leraar vergelijkbare taak van een „Rechtsreferendar" als een „beroepsbezigheid" heeft aangemerkt, dit in tegenstelling tot de advocaat-generaal (blz. 3481), die van mening was dat een „Rechtsferendar" nog geen beroep uitoefent.

Ik zie dan ook geen reden om zulk een persoon niet als werknemer in de zin van artikel 48 EEG-Verdrag te beschouwen. Het feit dat deze werknemer tijdens zijn dienstverband kennis en ervaring voor zijn latere meer omvattende beroepswerkzaamheid kan opdoen, volstaat alleszins niet om hem de hoedanigheid van werknemer te ontzeggen.

2. a) *Verweerder* in het hoofdgeding treedt het standpunt van de verwijzende rechter bij, dat een ambtenaar, die een bijzondere loyaliteitsverhouding met de overheid heeft, niet onder het gemeenschapsrechtelijke begrip werknemer valt.

Volgens *verzoekster* in het hoofdgeding vallen werknemers in overheidsdienst niet a priori buiten het communautaire begrip werknemer. Ook de werkzaamheid tegen beloning in dienst van een publiekrechtelijke rechtspersoon valt in principe onder het begrip „arbeid in loondienst" in de zin van artikel 1 van verordening nr. 1612/68. Zo men ambtenaren principieel zou uitsluiten van de toepassing van artikel 48 EEG-Verdrag, dan zou de uitzondering van artikel 48, lid 4, geen zin hebben.

Ook de *Commissie* wijst erop, dat artikel 48, lid 4, overbodig zou zijn indien artikel 48 enkel van toepassing was op arbeid in het kader van een aanstelling bij een economische organisatie. Volgens de rechtspraak van het Hof is de aard van de rechtsverhouding tussen de werknemer en de administratie irrelevant.

Volgens de Commissie is ieder betoog dat gebaseerd is op een door het nationale recht gemaakt onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke arbeidsverhoudingen onhoudbaar. Door toepassing van rechtsbegrippen uit het nationale recht zou men op die wijze de strekking van een fundamenteel communautair rechtsbegrip kunnen beperken.

Ook de *regering van het Verenigd Koninkrijk* verdedigt het standpunt, dat wanneer eenmaal is vastgesteld dat er een arbeidsverhouding bestaat, het niet meer relevant is of die verhouding naar nationaal recht onder het burgerlijke recht, het arbeidsrecht, het ambtenarenrecht of enig ander deelrecht valt.

b) Volgens de rechtspraak van het Hof is de juridische aard van een dienstbetrekking voor de toepasselijkheid van artikel 48 EEG-Verdrag niet van belang. Reeds in zijn arrest van 12 februari 1974 (zaak 152/73, Sotgiu, Jurispr. 1974, blz. 153) heeft het Hof het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke dienstbetrekkingen als afbakeningscriterium afgewezen en verklaard dat het van geen belang is of een werknemer is aangesteld als werkman, beambte of ambtenaar, dan wel of zijn arbeidsverhouding van publiekrechtelijke dan wel van privaatrechtelijke aard is.

Deze overweging van het Hof is als een van de kernpassages van dat arrest te beschouwen, omdat de verwijzende rechter — het Bundesarbeitsgericht — van mening was, dat onder betrekkingen in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag enkel viel de werkzaamheid van ambtenaren en niet die van werklieden en beambten.

In zijn arrest van 17 december 1980 (zaak 149/79, Commissie/België, Jurispr. 1980, blz. 3881) heeft het Hof deze opvatting verduidelijkt. Het verwierp uitdrukkelijk het door de Belgische en de Franse regering verdedigde standpunt, dat de afwijkingsbepaling van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag steeds van toepassing was wanneer de werknemer op basis van het ambtenarenrecht was aangesteld.

Hoewel beide genoemde arresten betrekking hebben op de problematiek van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag — de afwijkingsbepaling voor de openbare dienst —, gelden de overwegingen ervan voor artikel 48 in zijn geheel. De gedachte die eraan ten grondslag ligt, is immers dat artikel 48 van toepassing is op alle werknemers, dit wil zeggen op alle personen die in een ondergeschiktheidsverhouding en volgens aanwijzingen van een ander werkzaam zijn. Indien alle in een bijzondere loyaliteitsverhouding tot hun overheid staande ambtenaren principieel buiten het toepassingsgebied van artikel 48 EEG-Verdrag vielen, zou het overbodig zijn geweest om in het kader van de uitzonderingsregeling van artikel 48, lid 4, ook maar enige aandacht te besteden aan de vraag betreffende de ambtelijke dienstverhouding.

Tal van goede argumenten pleiten voor de opvatting van het Hof. Indien immers de louter formele kwalificatie van de dienstbetrekking reeds een conclusie over de toepasselijkheid van het discriminatieverbod van artikel 48 EEG-Verdrag mogelijk maakte, zou het afbakenen van de werkingssfeer van artikel 48 goeddeels worden overgelaten aan de nationale instanties, die de arbeids- en dienstverhoudingen van hun personeel kunnen vastleggen. Dit zou mogelijkerwijs tot gevolg hebben, dat een aanzienlijk aantal betrekkingen aan de toepassing van de fundamentele regels van het Verdrag werd onttrokken, en in de Lid-Staten tot ongelijkheden leiden ten gevolge van de verschillen in de organisatie van de staat en bepaalde sectoren van de economie. Met name in tijden van grote werkloosheid zouden de Lid-Staten in de verleiding kunnen komen, door organisatorische maatregelen een aanzienlijk deel van de beschikbare arbeidsplaatsen aan eigen onderdanen voor te behouden. Een dergelijk resultaat is kennelijk in strijd met het doel van het gemeenschapsrecht, dat in alle Lid-Staten op gelijke wijze

moet worden toegepast en de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt beoogt (artikel 2). Een aspect van die gemeenschappelijke markt is het vrije verkeer van werknemers (artikel 3, sub c), dat door een dergelijke uitlegging zou worden beperkt, althans zou kunnen worden beperkt.

Deze conclusie is ook niet in tegenspraak met de rechtssituatie die volgens de verwijzende rechter bij de sluiting van het EEG-Verdrag in de Lid-Staten bestond. Zelfs indien deze rechtssituatie een uitgangspunt kan zijn voor de uitlegging van de communautaire rechtsbegrippen, kan zij toch niet het enige criterium daarvoor zijn. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de sindsdien opgetreden ontwikkeling van het gemeenschapsrecht, blijkende uit de wetgevingsarbeid van de instellingen en de rechtspraak van het Hof.[2]

Al met al ben ik van mening dat onder het begrip werknemer eenieder valt die arbeid in loondienst verricht. Tegenover dit begrip staat enkel dat van de zelfstandige, op wiens werkzaamheden de hoofdstukken van het EEG-Verdrag over het recht van vestiging en het dienstenverkeer van toepassing zijn.

Voor zover voor de openbare dienst en inzonderheid voor ambtenaren bijzondere bepalingen moeten worden getroffen, moeten die worden getoetst aan de uitzonderingsbepaling van artikel 48, lid 4.

Ten slotte lijkt een enkel woord nuttig over de betekenis van deelneming aan het economische leven, daar volgens een van de voorinstanties het openbaar onderwijs tot de onderwijspolitiek en niet tot het economisch leven behoort. Dit is juist, in zoverre de onderwijspolitiek buiten het marktgebeuren staat; iets anders is echter de werkzaamheid van een werknemer, die tegen betaling diensten verricht. Los van de vraag of de overheid als werkgever of de particuliere werkgever aan het economisch leven deelneemt, voor de werknemer is het beschikbaar stellen van zijn arbeidskracht stellig een deel van het economische leven, en dat is toch het enige wat in casu van belang is. Concluderend kan dus worden gesteld, dat ook ambtenaren onder de werkingssfeer van artikel 48 EEG-Verdrag vallen.

3. Dan kom ik thans tot de vraag, of de werkzaamheid van een kandidaat-leraar valt onder de uitzonderingsregeling van artikel 48, lid 4, dat bepaalt dat het vrije verkeer van werknemers niet van toepassing is op betrekkingen in overheidsdienst.

a) *Verweerder* in het hoofdgeding betoogt, dat ook wanneer de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar onder artikel 48, leden 1 tot en met 3, EEG-Verdrag zou vallen, de uitzondering van artikel 48, lid 4, toch toepasselijk is. Volgens de rechtspraak van het Hof geldt de uitzondering van artikel 48, lid 4, voor betrekkingen die uitoefening van overheidsgezag en verantwoordelijkheid voor de bescherming van de algemene belangen van de staat meebrengen. Het Hof zou niet hebben verlangd dat de concrete functie aan beide criteria beantwoordt, maar zou enkel aan de hand van die criteria het gebied van de specifieke taken van de overheidsdienst hebben willen afbakenen. De uitzondering zou van toepassing zijn op alle betrekkingen die uitoefening van het overheidsgezag impliceren. Tal van maatregelen in het dagelijkse schoolgebeuren, zoals bevordering naar een hogere klas, formele ordemaatregelen, maatregelen betreffende de organistie van het onderwijs, maar ook individuele maatregelen tegen een leerling zouden bestuurshandelingen zijn, en

2 — In de Duitse rechtspraak heeft in elk geval het Bundesverfassungsgericht dit aanvaard (zie de beschikking van 23 juni 1981, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Vol. 58, blz. 1, 36, en het arrest van 18 december 1984, o. c., Vol. 68, blz. 1, 98 e. v.

kandidaat-leraren zouden aan deze uitoefening van overheidsgezag deelnemen. Tevens zou een leraar bij het openbaar onderwijs tot taak hebben algemene staatsbelangen te beschermen.

Ook *verzoekster* in het hoofdgeding knoopt aan bij de rechtspraak van het Hof. Zij verdedigt echter het standpunt, dat het algemeen vormend onderwijs niet onder de uitzondering betreffende de overheidsdienst valt. Denkbaar zou zijn, dat leger- of politiedienst onder het voorbehoud van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag valt, maar niet het eenvoudige lesgeven bij het algemeen vormend onderwijs, waar het overheidsaspect maar zwak is. Voorts zouden de beroepswerkzaamheden, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van kandidaat-leraren in het algemeen niet vergelijkbaar zijn met die van leraren in vaste dienst.

Volgens de *Commissie* moet de uitzondering van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag eng worden uitgelegd. Wil die uitzondering van toepassing zijn, dan moet volgens haar niet alleen worden aangetoond dat de bedoelde betrekking de uitoefening van publiekrechtelijke functies inhoudt, maar ook dat zij noodzakelijk samengaat met de uitoefening van overheidsgezag. De in de rechtspraak van het Hof vermelde criteria — uitoefening van overheidsgezag en bescherming van de algemene belangen van de staat — zouden cumulatief zijn. Onder de uitzonderingsregel zouden slechts de hogere functies bij het onderwijs vallen met beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de overgang van een leerling naar een hogere klas of ten aanzien van tuchtmaatregelen. Bij de beoordeling van leerlingen, het opstellen van een onderwijsprogramma of de dagelijkse ordehandhaving, waar trouwens ook in particuliere scholen voor moet worden gezorgd, zou geen uitoefening van staatsgezag plaatsvinden. Indien dit al geldt voor het beroep van leraar in het algemeen, kan volgens de Commissie moeilijk worden aangenomen dat kandidaat-leraren ooit in een situatie zouden kunnen komen waarin zij zelf overheidsgezag moeten uitoefenen.

Ten slotte zou het in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel om het gehele gebied van het openbare onderwijs aan eigen onderdanen voor te behouden, enkel omdat op enkele hogere posten overheidsgezag wordt uitgeoefend.

b) In het al meermaals genoemde arrest van 17 december 1980 in zaak 149/79 overweegt het Hof omtrent artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag onder meer het volgende (r. o. 10 en 19):

„Door deze bepaling worden een aantal betrekkingen die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden en die werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere openbare lichamen, aan de werkingssfeer van de eerste drie leden van artikel 48 onttrokken. Dergelijke betrekkingen onderstellen immers bij de functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat en een wederkerigheid van rechten en plichten die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding.

...

Weliswaar heeft men met dit artikel rekening willen houden met het gerechtvaardigde belang van de Lid-Staten om een reeks betrekkingen die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag en de bescherming van de algemene belangen, voor te behouden aan eigen onderdanen, maar tegelijkertijd moet worden voorkomen dat het nuttige effect en de draagwijdte van de verdragsbepalingen betreffende het vrije

verkeer van werknemers en de gelijke behandeling van onderdanen van alle Lid-Staten, worden beperkt door enkel aan het nationale recht ontleende interpretaties van het begrip overheidsdienst, die de toepassing van de gemeenschapsbepalingen zouden verhinderen."

Blijkens deze overwegingen geeft het Hof aan de uitzondering van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag inderdaad een zeer enge uitlegging. Die uitzondering geldt niet voor de gehele openbare dienst, doch slechts voor enkele welbepaalde betrekkingen die deelneming aan de uitoefening van openbaar gezag inhouden en *tevens* werkzaamheden omvatten die strekken tot bescherming van de algemene belangen van de staat. Kenmerk van die betrekking is, dat zij bij de functionaris een bijzondere band van solidariteit ten opzichte van de staat veronderstellen.

Het Hof heeft dit principiële standpunt ingenomen in een niet-nakomingsprocedure tegen een Lid-Staat die bij die gelegenheid door drie andere Lid-Staten — de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk — werd ondersteund. In die procedure hadden de betrokken Lid-Staten tal van argumenten aangevoerd die huns inziens voor een ruime uitlegging van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag pleitten. Het Hof is die argumenten nochtans niet gevolgd, maar heeft weloverwogen een tegengesteld standpunt ingenomen en zich dus uitgesproken voor een enge uitlegging van de uitzonderingsregeling van artikel 48, lid 4.

In de onderhavige zaak zijn geen argumenten aangevoerd die niet reeds in zaak 149/79 waren opgeworpen. Ik zie dan ook geen reden om van die rechtspraak af te wijken, en geef integendeel in overweging, ze te bevestigen, zoals ook advocaat-generaal Mancini in zijn conclusie van 15 april 1986 in zaak 307/84 (Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1986, blz. 1726) heeft gedaan.

Het zou misschien wel nuttig kunnen zijn om dat wat het Hof in zijn arrest van 17 december 1980 overwoog, voor de onderhavige prejudiciële procedure te concretiseren.

In de eerste plaats moet dan worden vastgesteld, dat de uitzondering van artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag niet iedere werkzaamheid kan omvatten die op enigerlei wijze uitoefening van overheidsgezag meebrengt. Het moet gaan om uitoefening van soevereine bevoegdheden die de bescherming van de algemene belangen van de staat dienen. Toegepast op het onderwijs betekent dit, dat daaronder kunnen vallen werkzaamheden in verband met bij voorbeeld fundamenteel opvoedkundige opties of de algemene organisatie van het onderwijs. Verder zou men hier kunnen denken aan de vaststelling van beoordelingsnormen en de afgifte van getuigschriften.

Strikt uitgelegd is artikel 48, lid 4, mijns inziens niet van toepassing op de concrete maatregelen die een leraar in het gewone dagelijkse schoolleven moet nemen, zelfs niet wanneer zij naar nationaal recht als een overheidsoptreden of als een administratief besluit moeten worden aangemerkt. Ik denk hier met name aan het lesgeven in het algemeen, het handhaven van de discipline, het geven van cijfers voor werkstukken, of het opleggen van incidentele straffen.

Ook indien dergelijke maatregelen naar nationaal recht als de uitoefening van overheidsgezag worden gezien, het zijn geen werkzaamheden die onder de uitzondering van artikel 48, lid 4, kunnen vallen. Daarbij komt, dat zij *niet tot de kern* van de onderwijsactiviteit behoren, maar hoogstens begeleidende maatregelen zijn, die ten opzichte van de eigenlijke pedagogische arbeid van de leraar, respectievelijk de kandidaat-leraar slechts van ondergeschikt belang zijn. Het zou zich niet met het evenredigheidsbeginsel verdragen indien onderdanen van andere Lid-Staten de toegang tot de stage zou worden ontzegd, enkel omdat zij incidenteel ook in die zin moeten optreden.

Ik ga hier niet nog meer voorbeelden noemen, daar het Hof in het kader van een prejudiciële procedure geen beslissing hoeft te geven die met alle mogelijke bijzonderheden rekening houdt, maar de verwijzende rechter aanwijzingen moet geven met betrekking tot de uitlegging van het gemeenschapsrecht. De concrete toepassing van dit gemeenschapsrecht is de zaak van de nationale rechter.

IV. Ten slotte moet ik nog even ingaan op enkele aspecten waarop de procespartijen weliswaar hebben gewezen, maar ten aanzien waarvan het niet nodig is een definitief standpunt te bepalen.

1. a) Met name verzoekster in het hoofdgeding en de Commissie hebben erop gewezen dat, anders dan het geval is voor kandidaat-leraren, onderdanen van andere Lid-Staten van de Europese Gemeenschappen in de Bondsrepubliek Duitsland wel toegang hebben tot de stage voor juristen. Daar een jurist-stagiair minstens even veel overheidsgezag moet uitoefenen als een kandidaat-leraar, zou het met het algemeen gelijkheidsbeginsel in strijd zijn om de toegang tot de stage voor kandidaat-leraren afhankelijk te stellen van het bezit van de Duitse nationaliteit.

b) Dit betoog zal zeker een rol spelen wanneer de nationale gerechten zich opnieuw bezighouden met het verzoek van verzoekster in het hoofdgeding om tot de lerarenstage te worden toegelaten: enerzijds in het licht van het nationale algemene gelijkheidsbeginsel en anderzijds bij de beantwoording van de vraag in hoeverre het door het gemeenschapsrecht gemaakte voorbehoud betreffende betrekkingen in overheidsdienst in de zin van artikel 48, lid 4, van toepassing kan zijn. Daarbij zal de nationale rechter eerst in de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de deelstaten aanwijzingen kunnen vinden of het reeds naar nationale rechtsopvatting aanvaardbaar is dat ook onderdanen van andere Lid-Staten met de uitoefening van overheidsgezag worden belast. Pas daarna zal de verwijzende rechter moeten onderzoeken, of het gemeenschapsrecht een ruimere regeling voor de toelating van genoemde categorie personen tot de lerarenstage verlangt.

Verder dan hier kan echter de vergelijking met de op de stage voor juristen toepasselijke regeling niet gaan. Vanuit het gemeenschapsrecht gezien staat de toelating tot de stage voor juristen immers in een andere juridische context.

Uit een door verweerder in het hoofdgeding voorgelegde brief van de bondsminister van Justitie van 20 augustus 1975 blijkt, dat in het interne Duitse recht de nodige bepalingen zijn opgenomen om de arresten van 21 juni 1974 in zaak 2/74 en 3 december 1974 in zaak 33/74 uit te voeren.

Aangezien volgens paragraaf 4 van de Bundesrechtsanwaltsordnung slechts diegene advocaat kan worden die de rechtersopleiding overeenkomstig paragraaf 5 van het Duitse Richtergesetz met succes heeft voltooid, moet onderdanen van andere Lid-Staten de mogelijkheid worden geboden om onder dezelfde voorwaarden als Duitse onderdanen deze bevoegdheid, respectievelijk toelating te verwerven. Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is de toelating tot de stage voor juristen, daar — afgezien van de uit één fase bestaande rechtenstudie — de kwalificatie voor het rechtersambt niet anders kan worden verworven. De kwalificatie voor het rechtersambt is evenwel een conditio sine qua non om het vrije advocatenberoep te kunnen uitoefenen, zowel in het kader van de vestigingsvrijheid als in het kader van het vrije dienstenverkeer.

Anders ligt het bij het tweede staatsexamen voor kandidaat-leraren. Slaagt hij voor het examen, dan is de kandidaat-leraar bevoegd voor een hogere loopbaan bij het middelbaar onderwijs. Het slagen voor het examen is enkel een voorwaarde voor een aanstelling als leraar bij het openbaar onderwijs. Voor een aanstelling aan een particulier school is het niet vereist en evenmin wanneer men zich wil vestigen als privé-leraar of een privé-school wil oprichten.

Zuiver juridisch is de bevoegdheid van leraar bij het hoger middelbaar onderwijs dus geen conditio sine qua non voor onderdanen van andere Lid-Staten die gebruik willen maken van de hen door het gemeenschapsrecht gegarandeerde vrijheid van vestiging of dienstverrichting.

Of ten slotte het vrije verkeer van werknemers ook geldt voor de werkzaamheid van leraar bij het openbaar onderwijs in de Lid-Staten, is geen vraag die thans aan de orde is.

2. De vraag of de lerarenopleiding in het kader van de stage ter voorbereiding op het beroep van leraar een beroepsopleiding is in de zin van het EEG-Verdrag (zie de arresten van het Hof van 13 juli 1983, zaak 152/82, Forcheri, Jurispr. 1983, blz. 2323, en 13 februari 1985, zaak 293/83, Gravier, Jurispr. 1985, blz. 593), behoeft thans niet te worden beantwoord. Een uitspraak daarover is voor de onderhavige zaak niet noodzakelijk, daar het antwoord reeds volgt uit hetgeen hiervóór is overwogen.

Bovendien heeft het Bundesverfassungsgericht ook niet zo'n ruime vraag gesteld, terwijl uit de formulering van de verwijzingsbeschikking niet direct blijkt dat zij hier relevant is.

Het Verenigd Koninkrijk heeft als enige Lid-Staat het mogelijke verband met het probleem van de beroepsopleiding ter sprake gebracht, maar daarbij tegelijk gewezen op de noodzaak een duidelijke grens te trekken tussen arbeidsverhouding en opleiding.

Had de verwijzingsbeschikking duidelijk ook betrekking gehad op de vraag of een bij een wetenschappelijke opleiding aansluitende praktische stage voor een academisch beroep als beroepsopleiding in de zin van het EEG-Verdrag aan te merken is, dan is het niet onwaarschijnlijk dat ook andere Lid-Staten opmerkingen zouden hebben ingediend. Wegens de verstrekkende en niet volledig overzienbare gevolgen van een uitspraak van het Hof over het probleem van de beroepsopleiding in deze context, acht ik het juist met het oog op het bij artikel 20 van 's Hofs Statuut-EEG aan de Lid-Staten toegekende recht om te interveniëren, niet verdedigbaar, daarop in het kader van deze prejudiciële procedure te antwoorden.

C — Gelet op het voorgaande, geef ik het Hof in overweging de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde vraag te beantwoorden als volgt:

„Artikel 48 EEG-Verdrag moet aldus worden uitgelegd, dat daaronder ook valt een dienstverhouding waarvan het doel niet uitsluitend bestaat in het leveren van een arbeidsprestatie in ruil voor een beloning, maar die wel de vorm van een arbeidsverhouding en althans enkele kenmerken van een arbeidsverhouding heeft.

Voor het gemeenschapsrecht is niet beslissend in welke nationale rechtsvorm deze dienstverhouding haar grondslag vindt; met name is niet van belang, of de rechtspositie van ambtenaar wordt toegekend.

De in artikel 48, lid 4, EEG-Verdrag bedoelde uitzondering voor de overheidsdienst onttrekt enkel die betrekkingen aan de werkingssfeer van de eerste drie leden van artikel 48, die, al dan niet rechtstreeks, deelneming aan de uitoefening van overheidsgezag inhouden en die tevens werkzaamheden omvatten strekkende tot bescherming van de algemene belangen van de staat."