Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Sechste Kammer)

5. Februar 2015*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Art. 45 AEUV — Verordnung (EU) Nr. 492/2011 — Freizügigkeit der Arbeitnehmer — Zugang zur Beschäftigung — Lokale öffentliche Verwaltung — Sprachkenntnisse — Art des Nachweises“

In der Rechtssache C-317/14

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 2. Juli 2014,

Europäische Kommission, vertreten durch J. Enegren und D. Martin als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch L. Van den Broeck, J. Van Holm und M. Jacobs als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten S. Rodin, des Richters A. Borg Barthet und der Richterin M. Berger (Berichterstatterin),

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

* Verfahrenssprache: Französisch.

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch, dass es von Bewerbern auf Stellen bei lokalen Dienststellen im französischen oder im deutschen Sprachgebiet, aus deren Diplomen oder Zeugnissen nicht ersichtlich ist, dass sie ihren Unterricht in der betreffenden Sprache absolviert haben, als einzigen Nachweis ihrer für den Zugang zu diesen Stellen erforderlichen Sprachkenntnisse den Erwerb der Bescheinigung verlangt, die das dem „Service public fédéral Personnel et Organisation“ (Föderaler Öffentlicher Dienst Personal und Organisation) unterstehende „Bureau de sélection“ (Auswahlbüro) (SELOR) nach Bestehen einer von ihm abgehaltenen Prüfung erteilt, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 45 AEUV und der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. L 141, S. 1) verstoßen hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2), auf die in dem Aufforderungsschreiben und in der von der Kommission im vorliegenden Fall abgegebenen mit Gründen versehenen Stellungnahme Bezug genommen wird, wurde durch die Verordnung Nr. 492/2011 mit Wirkung vom 16. Juni 2011, also nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Frist, aufgehoben und ersetzt. Deren Art. 3 Abs. 1 übernimmt jedoch unverändert den Wortlaut des Art. 3 der Verordnung Nr. 1612/68. Er lautet:

„Die folgenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungspraktiken eines Mitgliedstaats finden im Rahmen dieser Verordnung keine Anwendung:

a) Vorschriften, die das Stellenangebot und das Arbeitsgesuch, den Zugang zur Beschäftigung und deren Ausübung durch Ausländer einschränken oder von Bedingungen abhängig machen, die für Inländer nicht gelten; oder

b) Vorschriften, die, ohne auf die Staatsangehörigkeit abzustellen, ausschließlich oder hauptsächlich bezwecken oder bewirken, dass Angehörige der übrigen Mitgliedstaaten von der angebotenen Stelle ferngehalten werden.

Unterabsatz 1 gilt nicht für Bedingungen, welche die in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle erforderlichen Sprachkenntnisse betreffen.“

Belgisches Recht

3 Die Verfassung definiert vier Sprachgebiete, d. h. vier gesonderte Teile des nationalen Hoheitsgebiets mit einheitlichen Regeln für den Sprachengebrauch, insbesondere in Verwaltungsangelegenheiten: das französische Sprachgebiet, das niederländische Sprachgebiet, das deutsche Sprachgebiet und das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt.

4 Die Bestimmungen in Kapitel III der „Lois coordonnées sur l’emploi des langues en matière administrative“ (Koordinierte Gesetze über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten, im Folgenden: Koordinierte Gesetze) vom 18. Juli 1966 (*Moniteur belge* vom 2. August 1966, S. 7799) in ihrer geänderten Fassung regeln u. a. den Sprachengebrauch in lokalen Dienststellen. Diese sind in Art. 1 § 2 und Art. 9 der Koordinierten Gesetze definiert als natürliche und juristische Personen, die

Konzessionäre eines öffentlichen Dienstes sind oder mit einem Auftrag betraut sind, der ihnen durch das Gesetz oder die öffentlichen Behörden im Rahmen des Gemeinwohls anvertraut worden ist, und deren Tätigkeitsbereich sich nicht auf mehr als eine Gemeinde erstreckt.

5 Abschnitt 2 der Koordinierten Gesetze betrifft deren Anwendung auf das französische, das niederländische und das deutsche Sprachgebiet. Insofern bestimmt Art. 15 Abs. 1 der Koordinierten Gesetze:

„In lokalen Dienststellen, die im französischen, niederländischen oder deutschen Sprachgebiet angesiedelt sind, darf niemand in ein Amt oder eine Stelle ernannt oder befördert werden, wenn er die Sprache des Gebietes nicht beherrscht.

Zulassungs- und Beförderungsprüfungen werden in derselben Sprache abgehalten.

Bewerber werden nur zur Prüfung zugelassen, wenn aus den erforderlichen Diplomen oder Studienzeugnissen hervorgeht, dass sie am Unterricht in der oben erwähnten Sprache teilgenommen haben. In Ermangelung eines solchen Diploms oder Zeugnisses muss die Kenntnis der Sprache vorher durch eine Prüfung nachgewiesen werden.

Wird ein Amt oder eine Stelle ohne Zulassungsprüfung vergeben, so wird die erforderliche Kenntnis der Sprache anhand der diesbezüglich in Absatz 3 vorgeschriebenen Nachweise festgestellt."

6 In Art. 53 der Koordinierten Gesetze, der zu deren Kapitel VI mit besonderen Bestimmungen gehört, war zum Zeitpunkt des Ablaufs der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist bestimmt:

„Nur der Ständige Anwerbungssekretär ist befugt, Bescheinigungen zur Bestätigung der durch das Gesetz vom 2. August 1963 vorgeschriebenen Sprachkenntnisse auszustellen."

7 Aus den Akten, die dem Gerichtshof vorgelegt wurden, geht hervor, dass das Ständige Anwerbungssekretariat durch den SELOR ersetzt wurde, die einzige Einrichtung, die befugt ist, Bewerbern, die die von ihr in Brüssel abgehaltenen Prüfungen bestanden haben, die genannten Bescheinigungen auszustellen.

Vorverfahren

8 Am 22. März 2010 sandte die Kommission ein Aufforderungsschreiben an das Königreich Belgien, in dem sie darauf hinwies, dass das in der belgischen Regelung enthaltene Erfordernis eines einzigen Nachweises der Sprachkenntnisse für den Zugang zu den in den lokalen Dienststellen des französischen, des niederländischen oder des deutschen Sprachgebiets zu besetzenden Stellen eine durch Art. 45 AEUV und die Verordnung Nr. 1612/68 verbotene Diskriminierung darstelle.

9 Die Behörden der Flämischen Gemeinschaft antworteten mit Schreiben vom 19. Juli 2010. Sie erklärten sich bereit, die flämische Regelung zu den Anforderungen der öffentlichen Arbeitgeber an die Sprachkenntnisse mit dem Unionsrecht in Einklang zu bringen.

10 Mit Schreiben vom 8. November 2010 forderten die Dienststellen der Kommission das Königreich Belgien auf, einen Entwurf für die Änderung der Regelung und einen genauen und detaillierten Zeitplan für den Erlass vorzulegen. Mit Note vom 20. Dezember 2010 übersandten die Behörden der Flämischen Gemeinschaft den Vorentwurf eines Dekrets, das im Januar 2011 erlassen werden sollte.

11 Nachdem die Kommission vom Königreich Belgien keine weitere Antwort erhalten hatte, übersandte sie diesem am 20. Mai 2011 eine mit Gründen versehene Stellungnahme und forderte es auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach deren Erhalt nachzukommen.

12 Das Königreich Belgien antwortete mit Schreiben vom 2. Dezember 2011, in dem es noch einmal seinen Willen bekundete, das belgische Recht mit dem Unionsrecht in Einklang zu bringen. Es wies aber auch auf die durch die Existenz mehrerer Sprachgebiete und die mit der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen föderalen Einheiten zusammenhängenden Besonderheiten bedingte Komplexität der Frage der Sprachenverwendung in Verwaltungsangelegenheiten in Belgien hin.

13 Mit Schreiben vom 27. März, 13. Juli und 17. Oktober 2012 bat die Kommission das Königreich Belgien um ergänzende Auskünfte zur Situation in den einzelnen Sprachgebieten.

14 Daraufhin übermittelte das Königreich Belgien der Kommission den Entwurf eines Ausführungserlasses der Flämischen Gemeinschaft sowie einen Vorentwurf eines Dekrets und einen Vorentwurf eines Ausführungserlasses der Französischen Gemeinschaft.

15 In der Folge wurde der Kommission der Ausführungserlass zum Dekret der Flämischen Gemeinschaft übermittelt. Die Französische Gemeinschaft übermittelte der Kommission ferner eine Kopie des Dekrets vom 7. November 2013 über den Nachweis der nach den Gesetzen über den Sprachengebrauch in Verwaltungsangelegenheiten erforderlichen Sprachkenntnisse. Dieses Dekret bedurfte allerdings noch eines Ausführungserlasses. Im Übrigen wurden gegenüber der Kommission keinerlei Angaben zum deutschen Sprachgebiet gemacht.

16 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

17 Mit Schreiben vom 18. Dezember 2014, das am 22. Dezember 2014 beim Gerichtshof eingegangen ist, hat das Königreich Belgien dem Gerichtshof mitgeteilt, dass es der Kommission den Erlass der Regierung der Französischen Gemeinschaft vom 22. Oktober 2014 zur Ausführung des in Rn. 15 des vorliegenden Urteils genannten Dekrets vom 7. November 2013 übermittelt habe.

Zur Klage

Vorbringen der Parteien

18 Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung Nr. 492/2011 verlangen könnten, dass Angehörige der anderen Mitgliedstaaten über die in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle erforderlichen Sprachkenntnisse verfügten.

19 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs müssten die Anforderungen an die Sprachkenntnisse aber verhältnismäßig und nicht diskriminierend ausgestaltet werden. Im Urteil Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296) habe der Gerichtshof entscheiden, dass dies nicht der Fall sei, wenn ein Arbeitgeber für den Zugang eines Bewerbers zu einem Auswahlverfahren zur Einstellung von Personal diesen verpflichte, seine Sprachkenntnisse ausschließlich durch ein einziges in einer einzigen Provinz eines Mitgliedstaats ausgestelltes Diplom nachzuweisen.

20 Diese Rechtsprechung lasse sich auf die belgische Regelung übertragen, da diese von einem Bewerber für den Zugang zu einem solchen Auswahlverfahren verlange, dass er seine Sprachkenntnisse durch ein einziges ausschließlich in Belgien ausgestelltes Diplom nachweise.

21 Das Königreich Belgien zieht die Begründetheit der Klage nicht in Zweifel. Es beschränkt sich darauf, den Fortgang der Gesetzgebungsverfahren zu schildern, die eingeleitet worden seien, um der Rüge der Kommission abzuhelfen, wobei es darauf hinweist, dass die lange Dauer der Verfahren mit der komplexen Struktur des Königreichs zusammenhänge.

Würdigung durch den Gerichtshof

22 Nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs sollen sämtliche Bestimmungen des AEU-Vertrags über die Freizügigkeit den Unionsbürgern die Ausübung beruflicher Tätigkeiten aller Art im Gebiet der Union erleichtern und stehen Maßnahmen entgegen, die die Unionsbürger benachteiligen könnten, wenn sie im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben wollen (vgl. u. a. Urteil Las, C-202/11, EU:C:2013:239, Rn. 19 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 Folglich stehen diese Bestimmungen und insbesondere Art. 45 AEUV jeder Maßnahme entgegen, die, auch wenn sie ohne Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit gilt, geeignet ist, die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten durch die Unionsangehörigen zu behindern oder weniger attraktiv zu machen (Urteil Las, EU:C:2013:239, Rn. 20 und die dort angeführte Rechtsprechung).

24 Zwar räumt Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 den Mitgliedstaaten das Recht ein, die Bedingungen festzulegen, welche die in Anbetracht der Besonderheit der zu vergebenden Stelle erforderlichen Sprachkenntnisse betreffen.

25 Das Recht, je nach der Besonderheit der Stelle ein bestimmtes Niveau an Sprachkenntnissen zu verlangen, darf jedoch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht beeinträchtigen. Die Maßnahmen zu seiner Durchführung dürfen in keinem Fall außer Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen. Ihre Anwendung darf nicht zur Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten führen (vgl. in diesem Sinne Urteil Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, Rn. 19).

26 Im vorliegenden Fall ist anzuerkennen, dass es durchaus legitim sein kann, von einem Bewerber eines Auswahlverfahrens zur Besetzung einer Stelle in einer lokalen Dienststelle, d. h. einer Einrichtung, die im Gebiet einer Gemeinde Konzessionärin eines öffentlichen Dienstes ist oder mit einer im Allgemeininteresse liegenden Aufgabe betraut ist, zu verlangen, dass er über ein Niveau an Kenntnissen der Sprache der Region verfügt, in der sich die betreffende Gemeinde befindet, das der Besonderheit der zu vergebenden Stelle entspricht. Es kann nämlich angenommen werden, dass eine Stelle in einer solchen Dienststelle die Fähigkeit zur Kommunikation mit den lokalen Verwaltungsbehörden und gegebenenfalls mit der Öffentlichkeit erfordert.

27 In einem solchen Fall kann der Besitz eines Diploms über das Bestehen einer Sprachprüfung ein Kriterium darstellen, anhand dessen sich die erforderlichen Sprachkenntnisse beurteilen lassen (vgl. in diesem Sinne Urteil Angonese, EU:C:2000:296, Rn. 44).

28 Von einem Bewerber eines Auswahlverfahrens zur Einstellung von Personal aber wie die Koordinierten Gesetze zu verlangen, dass er seine Sprachkenntnisse durch eine einzige Art von Bescheinigung nachweist, die nur von einer einzigen belgischen Einrichtung ausgestellt wird, die zu diesem Zweck mit der Durchführung von Sprachprüfungen im belgischen Hoheitsgebiet betraut ist, ist im Hinblick auf die Gebote der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Bezug auf das verfolgte Ziel unverhältnismäßig.

29 Dieses Erfordernis schließt nämlich die Berücksichtigung des Grades der Kenntnisse, auf die ein in einem anderen Mitgliedstaat erlangtes Diplom aufgrund der Art und Dauer des Unterrichts, dessen erfolgreiche Absolvierung es bestätigt, schließen lässt, völlig aus (vgl. in diesem Sinne Urteil Angonese, EU:C:2000:296, Rn. 44).

30 Außerdem benachteiligt es, auch wenn es unterschiedslos auf Inländer wie auf Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten anwendbar ist, in Wirklichkeit die Angehörigen der anderen Mitgliedstaaten, die sich um eine Stelle in einer lokalen Dienststelle in Belgien bewerben wollen.

31 Dieses Erfordernis zwingt nämlich die Betroffenen, die in anderen Mitgliedstaaten leben, überwiegend also Staatsangehörige dieser Mitgliedstaaten, sich nach Belgien zu begeben, nur um ihre Kenntnisse im Rahmen einer Prüfung bewerten zu lassen, die für die Erteilung der für die Einreichung ihrer Bewerbung erforderlichen Bescheinigung obligatorisch ist. Der damit verbundene zusätzliche Aufwand ist geeignet, den Zugang zu den betreffenden Stellen zu erschweren (vgl. in diesem Sinne Urteil Angonese, EU:C:2000:296, Rn. 38 und 39).

32 Das Königreich Belgien hat kein Ziel geltend gemacht, dessen Verwirklichung diese Auswirkungen rechtfertigen könnte.

33 Soweit das Königreich Belgien geltend macht, es seien Gesetzgebungsarbeiten eingeleitet worden, um die in Rede stehende nationale Regelung mit den Erfordernissen des Unionsrechts in Einklang zu bringen, aufgrund der Struktur des Königreichs seien dabei aber langwierige und komplexe Verfahren zu durchlaufen, ist darauf hinzuweisen, dass sich ein Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung nicht auf Bestimmungen seiner internen Rechtsordnung, auch nicht auf solche verfassungsrechtlicher Art, berufen kann, um die Nichteinhaltung der aus dem Unionsrecht folgenden Verpflichtungen zu rechtfertigen (vgl. u. a. Urteil Kommission/Ungarn, C-288/12, EU:C:2014:237, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Jedenfalls ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden (vgl. u. a. Urteil Kommission/Vereinigtes Königreich, C-640/13, EU:C:2014:2457, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 Somit ist festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch, dass es von Bewerbern auf Stellen bei lokalen Dienststellen im französischen oder im deutschen Sprachgebiet, aus deren erforderlichen Diplomen oder Zeugnissen nicht ersichtlich ist, dass sie am Unterricht in der betreffenden Sprache teilgenommen haben, verlangt, dass sie ihre Sprachkenntnisse durch eine einzige Art von Bescheinigung nachweisen, die nur von einer einzigen amtlichen belgischen Einrichtung nach einer von dieser in Belgien abgehaltenen Prüfung ausgestellt wird, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 45 AEUV und der Verordnung Nr. 492/2011 verstoßen hat.

Kosten

36 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs Belgien beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Sechste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich Belgien hat dadurch, dass es von Bewerbern auf Stellen bei lokalen Dienststellen im französischen oder im deutschen Sprachgebiet, aus deren erforderlichen Diplomen oder Zeugnissen nicht ersichtlich ist, dass sie am Unterricht in der betreffenden Sprache teilgenommen haben, verlangt, dass sie ihre Sprachkenntnisse durch eine einzige Art von Bescheinigung nachweisen, die nur von einer einzigen amtlichen belgischen Einrichtung nach einer von dieser in Belgien abgehaltenen Prüfung ausgestellt wird, gegen**

seine Verpflichtungen aus Art. 45 AEUV und der Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union verstoßen.

2. Das Königreich Belgien trägt die Kosten.

Unterschriften