SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL
vom 14. September 2006 [1]

I — Einleitung

1. Mit den drei Vorlagefragen, die das Överklagandeämd för Högskolan (Beschwerdeausschuss in Hochschulangelegenheiten) mit Beschluss vom 1. Februar 2005 vorgelegt hat, möchte es im Wesentlichen wissen, ob es mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 12 EG, vereinbar ist, dass die Teilnahme an einem besonderen Lehrerausbildungsprogramm („särskild lärarutbildning", im Folgenden: Programm SÄL), welches kurzfristig den Bedarf an Lehrern in Schweden decken soll, an die Voraussetzung geknüpft wird, dass der Bewerber an einer schwedischen Schule angestellt ist.

2. Den Hintergrund bildet ein Rechtsstreit, den Herr Lyyski gegen die Universität Umeå führt, weil diese ihm den Zugang zur fraglichen Lehrerausbildung mit der Begründung verwehrt hat, dass er nicht über eine Anstellung an einer schwedischen Schule verfüge.

1 — Originalsprache: Deutsch.

II — Zu den nationalen Regelungen bezüglich der Lehrerausbildung im Allgemeinen und des streitigen Lehrerausbildungsprogramms SÄL im Besonderen

A — *Das Schulgesetz*

3. Die Voraussetzungen für die Anstellung als Lehrer im öffentlichen Schulwesen sind in Schweden im „Skollag" (Gesetz Nr. 1100 von 1985, im Folgenden: Schulgesetz) geregelt.

4. Nach Kapitel 2 § 4 Absätze 1 und 2 des Schulgesetzes kann als Lehrer, Vorschullehrer oder Freizeitpädagoge im öffentlichen Schulwesen unbefristet angestellt werden, wer entweder das schwedische Lehrerexamen bzw. das kinder- und jugendpädagogische Examen abgelegt hat (oder über eine entsprechende ältere Ausbildung verfügt) oder vom Högskoleverk (Hochschulamt)

einen Befähigungsnachweis nach den §§ 4 a und 4 b dieses Gesetzes erhalten hat.

5. In den letztgenannten Bestimmungen ist die Ausstellung eines Befähigungsnachweises für eine gleichwertige im Ausland erworbene Ausbildung vorgesehen.

6. Nach Kapitel 2 § 4 Absatz 2 des Schulgesetzes kann jedoch auch jemand, der nicht über die beschriebenen Qualifikationen verfügt, wenn es nicht genügend qualifizierte Kandidaten gibt, dennoch unter besonderen Umständen eine unbefristete Anstellung als Lehrer erhalten, wenn er über eine den betreffenden Unterrichtsgegenständen angemessene berufliche Qualifikation verfügt sowie Grund zur Annahme besteht, dass der Kandidat für den Unterricht geeignet ist.

7. Personen, die nicht die Voraussetzungen für eine unbefristete Anstellung nach Kapitel 2 § 4 Absätze 1 und 2 des Schulgesetzes erfüllen, können im öffentlichen Schulwesen befristet als Lehrer arbeiten. Für solche befristeten Anstellungen bestehen, wie die schwedische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, keinerlei Mindestvoraussetzungen.

B — *Das Programm SÄL*

8. Wie das vorlegende Gericht und die schwedische Regierung ausgeführt haben, besteht in Schweden wegen des starken Anstiegs der Zahl der Schüler einerseits und der großen Zahl von Abgängen durch Pensionierung andererseits ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Lehrern in den kommenden Jahren. In Schweden mangelt es insbesondere an Studenten mit den notwendigen Voraussetzungen für Hochschulstudien, insbesondere in Bereichen wie der Mathematik sowie der Naturwissenschaften und der Technik. Da sich die Zahl der Abgänger dieser Studien auf regulärem Bildungswege vorerst nicht ausreichend erhöhen lässt, hat die schwedische Regierung das besondere Lehrerausbildungsprogramm SÄL ins Leben gerufen, mit dem die Anzahl qualifizierter Lehrer in den nächsten Jahren kurzfristig gesteigert werden soll. Für das Programm SÄL, welches eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Arbeitgebern und den akademischen Lehrerausbildungsstätten beinhaltet, wurden vom schwedischen Parlament besondere Budgetmittel bereitgestellt.

9. Das Programm SÄL ist in der Verordnung Nr. 740 von 2001 „om särskilda lärarutbildningar" (Verordnung über die besondere Lehrerausbildung, im Folgenden: Verordnung SÄL) geregelt. Mit dieser Verordnung erteilte die schwedische Regierung sechs Universitäten und Hochschulen einen Sonderauftrag zur Ausbildung von Lehrern,

denen die Qualifikation für eine unbefristete Anstellung an einer schwedischen Schule fehlt.

10. Zur besonderen Lehrerausbildung zuzulassen sind zum einen nach § 6 Absatz 1 der Verordnung SÄL Personen, die die Voraussetzungen für eine unbefristete Anstellung im Sinne des Kapitels 2 § 4 Absätze 1 und 2 des Schulgesetzes nicht erfüllen. Diese müssen aufgrund einer früheren Hochschulausbildung oder ihrer Erfahrung im Arbeitsleben die Voraussetzungen mitbringen, ein Lehrerexamen für den Unterricht in diesem Fach oder in der Fachrichtung, auf die sich die Ausbildung bezieht, abzulegen und außerdem als Lehrer beim Träger einer Schule angestellt sein, an der die praxisbezogenen Teile der Ausbildung stattfinden können.

11. Zum anderen kann nach § 6 Absatz 2 der Verordnung SÄL ein Bewerber, der die Qualifikation für eine unbefristete Anstellung nach Kapitel 2 § 4 Absätze 1 und 2 des Schulgesetzes besitzt, zur besonderen Lehrerausbildung zugelassen werden, wenn er dadurch befähigt wird, in einem weiteren Fach oder einer weiteren Fachrichtung oder in mehreren zusätzlichen Fächern oder Fachrichtungen zu unterrichten.

12. Darüber hinaus gilt nach § 7 der Verordnung SÄL, dass der Bewerber bereits eine Hochschulausbildung in einem solchen Umfang absolviert haben muss, dass gemäß § 6 Absatz 1 der Verordnung das Lehrerexamen bzw. gemäß § 6 Absatz 2 der Verordnung die zusätzliche Befähigung erreicht werden kann. Der geforderten Hochschulausbildung werden entsprechende Kenntnisse gleichgestellt, die der Bewerber innerhalb oder außerhalb Schwedens erworben hat.

13. Nach § 9 der Verordnung SÄL muss die Zulassung zu der Ausbildung durch die Hochschule in der Zeit vom 1. November 2001 bis 31. Dezember 2005 erfolgen.

14. Nach § 10 der Verordnung SÄL muss die Ausbildung mindestens als Halbzeitausbildung durchgeführt werden und spätestens am 31. Dezember 2006 beendet sein. Die Gesamtausbildungszeit für einen Studenten darf höchstens drei Semester betragen und es können durch diese Ausbildung maximal 60 Studienpunkte erworben werden. Da, wie den Erläuterungen der schwedischen Regierung in der mündlichen Verhandlung zu entnehmen ist, das Lehrerexamen im Allgemeinen mindestens 140 Punkten entspricht, können somit nur Kandidaten am Programm SÄL teilnehmen, die bereits eine Hochschulausbildung und/oder eine Berufspraxis in der Höhe von mindestens 80 Punkten erworben haben.

15. Die besondere Lehrerausbildung wird individuell auf den betreffenden Kandidaten nach Maßgabe seiner früheren Ausbildung,

seiner Berufserfahrung und der angestrebten Befähigung zugeschnitten.

16. Nach den Angaben der schwedischen Regierung besteht die besondere Lehrerausbildung grundsätzlich aus einem theoretischen und einem praktischen Teil, wobei der praktische Teil von der Unterrichtstätigkeit, die der Lehrer (Teilzeit) an der Schule, an der er angestellt ist, erbringt, zu unterscheiden ist. Insgesamt wird die besondere Lehrerausbildung im Zusammenwirken der Hochschulen, der Kommunalschule und dem Lehrer ausgestaltet. Die Kommune bzw. der Arbeitgeber gewährleistet während der Studienzeit mindestens eine Halbzeitanstellung an einer Schule und die Studien werden mit der Arbeit/Praxis kombiniert. Das Verhältnis zwischen den theoretischen und den praktischen Teilen der besonderen Lehrerausbildung und deren Inhalte hängen wiederum stark vom individuellen Kandidaten ab, wobei die Kommission — insofern unwidersprochen — ausgeführt hat, dass es sich im Wesentlichen um ein Fernstudium handle, das wenig physische Anwesenheit erfordere.

17. Nach Angaben der schwedischen Regierung hat der erfolgreiche Teilnehmer an der besonderen Lehrerausbildung kein Recht auf eine unbefristete Anstellung als Lehrer, jedoch erfolgt im Allgemeinen in der Praxis eine Übernahme in den Dienst an jener Schule, an welcher der Teilnehmer bereits tätig ist.

III — Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

18. Der schwedische Staatsangehörige Kaj Lyyski bewarb sich zum Wintersemester 2004 an der Universität Umeå für die besondere Lehrerausbildung des Programms SÄL, Fachrichtung Holz und Metallwerkkunde, in der Höhe von 40 bis 60 Punkten. In seiner Bewerbung gab er an, dass er für den Ausbildungszeitraum 2004 bis 2006 eine Anstellung als Lehrer für die Oberstufe (der einheitlichen Pflichtschule) an einer schwedischsprachigen Schule in Åbo, Finnland, verfüge. In der im Ausgangsverfahren angefochtenen Entscheidung vertrat die Universität Umeå die Auffassung, dass Herr Lyyski seine Zugangsberechtigung für die Ausbildung damit nicht nachgewiesen habe, da er nicht an einer schwedischen Schule angestellt werde. Diese Entscheidung, die die Universität in Auslegung der Verordnung SÄL getroffen hat, hatte zur Folge, dass Herrn Lyyski der Zugang zur besonderen Lehrerausbildung verwehrt ist.

19. Herr Lyyski hat diese Entscheidung der Universität beim Överklagandenämd för Högskolan, dem vorlegenden Gericht, angefochten und einen Antrag auf Zuerkennung der Zugangsberechtigung gestellt.

20. Die Universität Umeå begründet ihre Entscheidung vor dem vorlegenden Gericht vor allem mit dem Hauptzweck des Programms SÄL, wie er in § 3 der Verordnung

SÄL niedergelegt ist, nämlich kurzfristig den Bedarf an qualifizierten Lehrern an schwedischen Schulen zu decken. Nach Auffassung der Universität kommen nur Personen für das Programm SÄL in Frage, die an einer schwedischen Schule angestellt sind, an der sie auch den praxisbezogenen Teil dieser Ausbildung ableisten können.

21. Das vorlegende Gericht verweist auf die Artikel 12 und 149 Absatz 1 EGV und führt aus, dass die in Rede stehende Ausbildung als „Berufsausbildung" im Sinne der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Personenfreizügigkeit anzusehen sei. Im Lichte dieser Rechtsprechung könne das von der Universität Umeå aufgestellte Erfordernis einer Anstellung an einer schwedischen Schule, um zu der Lehrerausbildung zugelassen zu werden, als Beschränkung der Freizügigkeit zu betrachten sein.

22. Vor diesem Hintergrund hat das Överklagandenämd dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Verbietet es das Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 12 EG, dass bei der Prüfung der Zugangsberechtigung eines Bewerbers für eine Lehrerausbildung, die kurzfristig den Bedarf an qualifizierten Lehrern in Schweden decken soll, eine Anstellung an einer schwedischen Schule verlangt wird? Kann ein solches Erfordernis als zulässig und verhältnismäßig angesehen werden?

2. Macht es für die Beurteilung der ersten Frage einen Unterschied, ob ein Bewerber für die Ausbildung, der an einer Schule in einem anderen Land der Europäischen Union als Schweden angestellt ist, schwedischer Staatsangehöriger oder Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats ist?

3. Macht es für die Beurteilung der ersten Frage einen Unterschied, ob die Lehrerausbildung für einen begrenzten Zeitraum oder eher als Dauereinrichtung eingeführt wurde?

IV — Beantwortung der Vorlagefragen

23. Mit seinen drei Vorlagefragen, die ich im Folgenden gemeinsam behandeln werde, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen in Erfahrung bringen, ob ein Lehrerausbildungsprogramm wie das Programm SÄL, zu dem nur an einer Schule des betreffenden Mitgliedstaats angestellte Leh-

rer zugelassen werden können, mit dem gemeinschaftlichen Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 12 EG vereinbar ist, wobei es im Ausgangsrechtsstreit um einen eigenen Staatsangehörigen geht, der an einer Schule eines anderen Mitgliedstaats als Lehrer angestellt ist.

24. Im vorliegenden Fall haben die schwedische und die polnische Regierung sowie die Kommission Stellung genommen, wobei die genannten Regierungen es als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erachten, den Zugang zum Programm SÄL den bereits an einer schwedischen Schule angestellten Lehrern vorzubehalten, während die Kommission in diesem Zugangserfordernis eine gegen die Artikel 12 EG und 39 EG sowie Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 [2] verstoßende Diskriminierung sieht.

25. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass das vorlegende Gericht eine Vorlagefrage unter Bezugnahme auf bestimmte Vorschriften des Gemeinschaftsrechts formuliert hat, den Gerichtshof nicht daran hindert, dem vorlegenden Gericht unabhängig davon, worauf dieses in seinen Fragen Bezug genommen hat, alle Hinweise zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts zu geben, die ihm bei der Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens von Nutzen sein können [3].

26. Gemäß Artikel 12 EG ist „unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages" in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Daher ist, wie die Kommission zu Recht vorgetragen hat, die Frage der Gemeinschaftskonformität des Programms SÄL zuerst anhand des besonderen Diskriminierungsverbots im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, wie es in Artikel 39 Absatz 2 EG niedergelegt und in der Verordnung Nr. 1612/68 verdeutlicht wird, zu prüfen [4].

27. Es ist also in einem ersten Schritt zu untersuchen, ob der Zugang zu einem Lehrerausbildungsprogramm wie dem Programm SÄL in der Fallgestaltung, wie sie dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegt, vom persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich des in Artikel 39 Absatz 2 EG und in der Verordnung Nr. 1612/68 nieder-

2 — Verordnung des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2).

3 — Vgl. u. a. die Urteile vom 12. Dezember 1990 in der Rechtssache C-241/89 (SARPP, Slg. 1990, I-4695, Randnr. 8) und vom 7. September 2004 in der Rechtssache C-456/02 (Trojani, Slg. 2004, I-7573, Randnr. 38).

4 — Vgl. u. a. die Urteile vom 15. September 2005 in der Rechtssache C-258/04 (Ioannidis, Slg. 2005, I-8275, Randnr. 37), vom 16. Dezember 2004 in der Rechtssache C-293/03 (My, Slg. 2004, I-12013, Randnr. 33), vom 23. März 2004 in der Rechtssache C-138/02 (Collins, Slg. 2004, I-2703, Randnr. 55), vom 23. Februar 1994 in der Rechtssache C-419/92 (Ingetraut Scholz, Slg. 1994, I-505, Randnr. 6) und vom 30. Mai 1989 in der Rechtssache 305/87 (Kommission/Griechenland, Slg. 1989, 1461, Randnrn. 12 und 13).

gelegten Diskriminierungsverbots im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit erfasst ist. Sodann ist gegebenenfalls zu prüfen, ob eine verbotene Diskriminierung vorliegt.

A — *Zur Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit*

28. Zunächst ist zu klären, ob die Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit ratione personae in einem Fall wie dem des Herrn Lyyski anwendbar sind, der, wie aus den Akten hervorgeht und nicht bestritten ist, in einem anderen Mitgliedstaat über eine abhängige Beschäftigung verfügt, jedoch Zugang zu einer Ausbildung in seinem Herkunftsmitgliedstaat begehrt.

29. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit und die zu ihrer Durchführung erlassenen Maßnahmen nämlich nicht auf Tätigkeiten anwendbar, die keine Berührung mit irgendeinem der Sachverhalte aufweisen, auf die das Gemeinschaftsrecht abstellt, und die mit keinem relevanten Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen [5].

30. Ein solcher rein interner Sachverhalt liegt hier aber nicht vor. Herr Lyyski hat nämlich von seinem Recht auf Freizügigkeit insofern als Arbeitnehmer Gebrauch gemacht, als er als schwedischer Staatsangehöriger eine Anstellung als Lehrer an einer finnischen Schule angenommen hat. Wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, fällt jeder Gemeinschaftsbürger, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und in einem anderen Mitgliedstaat eine Berufstätigkeit ausgeübt hat bzw. ausübt, unabhängig von seinem Wohnort und seiner Staatsangehörigkeit unter die Vorschriften über die Arbeitnehmerfreizügigkeit [6].

31. Wenngleich sich daher Herr Lyyski als schwedischer Staatsangehöriger gegenüber den schwedischen Behörden auf die Bestimmungen über die Freizügigkeit berufen will, um Zugang zum Programm SÄL zu erhalten, hat dies keinen Einfluss auf die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen. Denn die behauptete Benachteiligung bzw. Ungleichbehandlung rührt ja so gesehen gerade daher, dass er eine Tätigkeit an einer Schule eines anderen Mitgliedstaats angenommen hat [7]. Insofern befindet sich jemand wie Herr Lyyski also in einer Lage, die mit derjenigen aller anderen

5 — Urteile vom 28. Jänner 1992 in der Rechtssache C-332/90 (Steen, Slg. 1992, I-341, Randnr. 9), vom 16. Jänner 1997 in der Rechtssache C-134/95 (USSL n° 47 di Biella, Slg. 1997, I-195, Randnr. 19), vom 5. Juni 1997 in den verbundenen Rechtssachen C-64/96 und C-65/96 (Uecker und Jacquet, Slg. 1997, I-3171, Randnr. 16), vom 2. Juli 1998 in den verbundenen Rechtssachen C-225/95 bis C-227/95 (Kapasakalis u. a., Slg. 1998, I-4239, Randnr. 22); vgl. in diesem Sinne auch das Urteil vom 20. März 2001 in der Rechtssache C-33/99 (Hassan Fahmi, Slg. 2001, I-2415, Randnr. 38).

6 — Siehe u. a. die Urteile vom 23. Februar 1994 in der Rechtssache C-419/92 (Scholz, Slg. 1994, I-505, Randnr. 9) und vom 26. Jänner 1999 in der Rechtssache C-18/95 (F.C. Terhoeve, Slg. 1999, I-345, Randnr. 27).

7 — Vgl. in diesem Sinne u. a. die Urteile in der Rechtssache C-18/95 (zitiert in Fußnote 6), Randnr. 26, vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-224/98 (D'Hoop, Slg. 2002, I-6191, Randnrn. 30 und 31) sowie vom 12. Juli 2005 in der Rechtssache C-403/03 (Schempp, Slg. 2005, I-6421, Randnr. 24).

Personen, die in den Genuss der durch den Vertrag garantierten Rechte und Freiheiten kommen, vergleichbar ist.

32. Wie außerdem der Gerichtshof in diesem Sinne festgestellt hat, könnte das Recht auf Freizügigkeit seine volle Wirkung nicht entfalten, wenn ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats von der Wahrnehmung dieser Möglichkeiten abgehalten werden könnte, weil ihm in seinem Herkunftsland Nachteile entstünden, die eine Regelung an diese Wahrnehmung knüpft, was insbesondere im Bereich der Bildung gilt [8].

33. Daher ist festzustellen, dass sich jemand in der Lage des Herrn Lyyski grundsätzlich auf die Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit, insbesondere das Diskriminierungsverbot, berufen kann.

34. Sodann ist zu klären, ob der Zugang zum Programm SÄL ratione materiae vom in Artikel 39 Absatz 2 EG und in der Verordnung Nr. 1612/68 niedergelegten Diskriminierungsverbot erfasst ist, was die schwedische und die polnische Regierung in Abrede gestellt haben. Insbesondere hat die polnische Regierung ausgeführt, dass es sich beim gegenständlichen Programm um eine bloße berufliche Weiterbildung oder Perfektionierung handle und nicht um eine Berufsausbildung, deren Zugangsvoraussetzungen nach der Rechtsprechung dem Gemeinschaftsrecht unterliegen.

35. Dazu ist zunächst festzustellen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes jede Form der Ausbildung, die auf eine Qualifikation für einen bestimmten Beruf oder eine bestimmte Beschäftigung vorbereitet oder die die besondere Befähigung zur Ausübung eines solchen Berufes oder einer solchen Beschäftigung verleiht, zur Berufsausbildung gehört [9]. Wie der Gerichtshof des Weiteren wiederholt festgestellt hat, erfüllen Hochschul- bzw. Universitätsstudiengänge im Allgemeinen diese Voraussetzungen [10].

36. Wie die Kommission ausgeführt hat, ist dieser Begriff der Berufsausbildung weit gefasst und umfasst so etwa ein Universitätsstudium nicht nur insoweit, als es unmittelbar zur Ausübung eines bestimmten Berufes oder einer bestimmten Beschäftigung qualifiziert, sondern auch insoweit, als dieses

8 — Vgl. in diesem Sinne u. a. die Urteile in der Rechtssache C-224/98 (zitiert in Fußnote 7), Randnrn. 31 und 32, sowie vom 31. März 1993 in der Rechtssache C-19/92 (Kraus, Slg. 1993, I-1663, Randnrn. 15 und 16).

9 — Unter anderem die Urteile vom 13. Februar 1985 in der Rechtssache 293/83 (Gravier, Slg. 1985, 593, Randnr. 25), vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 24/86 (Blaizot u. a., Slg. 1988, 379, Randnr. 15) sowie vom 1. Juli 2004 in der Rechtssache C-65/03 (Kommission/Belgien, Slg. 2004, I-6427, Randnr. 25).

10 — Siehe die Urteile in der Rechtssache 24/86 (zitiert in Fußnote 9), Randnr. 20, vom 27. September 1988 in der Rechtssache 42/87 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, 5445, Randnrn. 7 und 8) und vom 7. Juli 2005 in der Rechtssache C-147/03 (Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-5969, Randnr. 33).

Studium besondere Fähigkeiten vermittelt, d. h., wenn der Student für die Ausübung eines Berufes oder einer Beschäftigung der erworbenen Kenntnisse bedarf, selbst wenn dieser Erwerb für die Berufsausübung nicht in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vorgeschrieben ist [11].

37. Von diesen Formen der Berufsausbildung hat der Gerichtshof allerdings „bestimmte besondere Studiengänge" unterschieden, „die sich aufgrund ihrer Eigenart an Personen richten, die eher ihre Allgemeinkenntnisse vertiefen wollen als dass sie einen Zugang zum Berufsleben anstrebten" [12].

38. Im Lichte der skizzierten Rechtsprechung ist meines Erachtens festzustellen, dass das Programm SÄL die Voraussetzungen einer Berufsausbildung erfüllt.

39. So wie sich das Programm SÄL nach den Akten und den Vorbringen der Verfahrensbeteiligten — insbesondere der schwedischen Regierung — darstellt [13], handelt es sich nämlich keineswegs um einen Studiengang, der bloß allgemein auf eine Vertiefung von Kenntnissen abzielt.

40. Vielmehr soll es zum einen Lehrer, die bisher nicht über die notwendigen Voraussetzungen für eine unbefristete Anstellung als Lehrer im öffentlichen Schulwesen verfügen, entsprechend qualifizieren, d. h. zur Ablegung des Lehrerexamens befähigen. Zum anderen sollen durch das Programm SÄL Lehrer, die bereits die Qualifikation für eine unbefristete Anstellung besitzen, zum Unterricht in weiteren Fächern befähigt werden. Somit sollen mit dem Programm SÄL Fähigkeiten bzw. Qualifikationen zur Ausübung eines bestimmten Berufes bzw. bestimmter Beschäftigungen vermittelt werden.

41. Dass die Zulassung zum Programm SÄL bereits bestimmte Qualifikationen voraussetzt — nämlich eine Hochschulausbildung und/oder Berufspraxis zum Gegenwert von mindestens 80 Punkten oder eine bereits bestehende Qualifikation für eine unbefristete Anstellung — und sich insofern als berufliche Fortbildung darstellt, ändert nichts daran, dass damit jedenfalls Qualifikationen bzw. Fähigkeiten vermittelt werden sollen, die zu einer höherwertigen oder anderen/erweiterten Beschäftigung notwen-

11 — Vgl. die Urteile in der Rechtssache 24/86 (zitiert in Fußnote 9), Randnr. 19, und vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 197/86 (Brown, Slg. 1988, 3205, Randnr. 10).

12 — Siehe die Urteile in der Rechtssache 24/86 (zitiert in Fußnote 9), Randnr. 20, und in der Rechtssache 197/86 (zitiert in Fußnote 11), Randnr. 10.

13 — Siehe oben, Nrn. 8 bis 17.

dig sind und dieses Programm insofern den Charakter einer Berufsausbildung aufweist.

B — *Zur Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots gemäß Artikel 12 EG*

42. Eine Unterscheidung in Bezug auf den Begriff der Berufsausbildung zwischen Erstausbildung und Weiter- bzw. Fortbildung, wie ihn vor allem die polnische Regierung vorgeschlagen hat, mag außerdem nicht nur im Hinblick auf den konkreten Aufbau der verschiedenen Studiengänge schwierig sein und zu einer willkürlichen Einengung des gemeinschaftsrechtlichen Begriffes der Berufsausbildung [14] führen, sondern auch angesichts der erheblichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Organisation der Hochschulstudiengänge im Allgemeinen und der Lehrerausbildung im Besonderen Ungleichheiten bei der Anwendung des EG-Vertrags zwischen den Mitgliedstaaten nach sich ziehen [15].

43. Ich bin daher der Auffassung, dass der Zugang zu einem Lehrerausbildungsprogramm wie dem Programm SÄL in der Fallgestaltung, wie sie dem Ausgangsrechtsstreit zugrunde liegt, in den Anwendungsbereich des Diskriminierungsverbots in Bezug auf den Zugang zur Berufsausbildung fällt, wie er in Artikel 39 Absatz 2 EG bzw. in der Verordnung Nr. 1612/68 niedergelegt ist.

44. Selbst wenn Herr Lyyski nicht als Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 39 EG bzw. der Verordnung Nr. 1612/68 anzusehen sein sollte, was letztlich das vorlegende Gericht anhand der konkreten Umstände des Falles zu beurteilen hat [16], so könnte sich Herr Lyyski, wie ich hilfsweise ausführen möchte, in Bezug auf den Zugang zum Programm SÄL jedenfalls in seiner Eigenschaft als Unionsbürger auf Artikel 12 EG berufen, welcher im Anwendungsbereich des Vertrages jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung verbietet.

45. Denn um den Anwendungsbereich des Vertrages im Sinne des Artikels 12 EG zu beurteilen, ist dieser Artikel nach ständiger Rechtsprechung in Verbindung mit den Vertragsbestimmungen über die Unionsbürgerschaft zu sehen. Der Unionsbürgerstatus ist nämlich dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit im sachlichen Geltungsbereich des Vertrages vorbe-

14 — Vgl. das Urteil vom 11. Juni 1991 in den verbundenen Rechtssachen C-51/89, C-90/89 und C-94/89 (Vereinigtes Königreich, Frankreich und Deutschland/Rat, Slg. 1991, I-2757, Randnr. 31).

15 — Vgl. in diesem Sinne das Urteil in der Rechtssache 24/86 (zitiert in Fußnote 9), Randnr. 18.

16 — Vgl. u. a. das Urteil vom 26. Februar 1992 in der Rechtssache C-357/89 (Raulin, Slg. 1992, I-1027, Randnr. 13).

haltlich der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung gibt [17].

46. Nach ständiger Rechtsprechung fallen in den Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts u. a. Situationen, in denen es um die Ausübung der im EG-Vertrag garantierten Grundfreiheiten sowie die Ausübung der durch Artikel 18 EG verliehenen Freiheit geht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten [18].

47. Von dieser Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten, macht Herr Lyyski im Zusammenhang mit der Ausübung eines Lehrberufes in Finnland jedenfalls Gebrauch.

48. Wie sich darüber hinaus bereits aus meinen Ausführungen zur Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Arbeitnehmerfreizügigkeit ergibt, kann sich Herr Lyyski auch gegenüber seinem Herkunftsland auf das Recht auf gleiche rechtliche Behandlung — hier in Bezug auf den Zugang zur Berufsausbildung — berufen, weil ansonsten das Recht auf Freizügigkeit gemäß Artikel 18 EG seine volle Wirkung nicht entfalten könnte, zumal wenn man unterstellt, dass der behauptete Nachteil bzw. die behauptete Ungleichbehandlung mit der Wahrnehmung dieses Rechts zusammenhängt [19].

C — Zum Vorliegen einer verbotenen Diskriminierung

49. Nachdem in einem Fall, wie er dem Ausgangsverfahren zugrunde liegt, das in Artikel 39 Absatz 2 EG und in der Verordnung Nr. 1612/68 oder in Artikel 12 EG enthaltene Diskriminierungsverbot grundsätzlich zur Anwendung kommen kann, ist nunmehr zu prüfen, ob tatsächlich eine verbotene Diskriminierung vorliegt.

50. In dieser Hinsicht ist zunächst daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen [20].

17 — Vgl. u. a. die Urteile vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-184/99 (Grzelczyk, Slg. 2001, I-6193, Randnrn. 30 und 31), vom 2. Oktober 2003 in der Rechtssache C-148/02 (Garcia Avello, Slg. 2003, I-11613, Randnrn. 22 und 23), vom 15. März 2005 in der Rechtssache C-209/03 (Bidar, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 31) und in der Rechtssache C-403/03 (zitiert in Fußnote 7), Randnr. 15.

18 — Vgl. die Urteile in der Rechtssache C-403/03 (zitiert in Fußnote 7), Randnr. 18, in der Rechtssache C-209/03 (zitiert in Fußnote 17), Randnr. 33, in der Rechtssache C-184/99 (zitiert in Fußnote 17), Randnr. 33, sowie in der Rechtssache C-224/98 (zitiert in Fußnote 7), Randnr. 29.

19 — Vgl. insbesondere die Urteile in der Rechtssache C-224/98 (zitiert in Fußnote 7), Randnrn. 30 bis 32, und vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-224/02 (Pusa, Slg. 2004, I-5763, Randnrn. 18 und 19); siehe oben, Nrn. 31 und 32.

20 — Vgl. u. a. die Urteile vom 12. Februar 1974 in der Rechtssache 152/73 (Sotgiu, Slg. 1974, 153, Randnr. 11), vom 27. November 1997 in der Rechtssache C-57/96 (Meints, Slg. 1997, I-6689, Randnr. 44), vom 26. Juni 2001 in der Rechtssache C-212/99 (Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4923, Randnr. 24), in der Rechtssache C-209/03 (zitiert in Fußnote 17), Randnr. 51, und in der Rechtssache C-147/03 (zitiert in Fußnote 10), Randnr. 41.

51. Es liegt aber andererseits keine verbotene Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit vor, wenn das in Frage stehende Erfordernis auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit unabhängigen Erwägungen beruht und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den nationalen Rechtsvorschriften verfolgt wird [21].

52. Im vorliegenden Fall geht es um das Erfordernis, dass ein Bewerber über eine Anstellung an einer schwedischen Schule verfügen muss, um zum Programm SÄL zugelassen werden zu können.

53. Zur Frage, ob damit eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsbürgerschaft vorliegt, ist zunächst festzustellen, dass der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung Vorschriften bereits dann als verdeckt diskriminierend ansieht, wenn die Gefahr besteht, dass hauptsächlich Angehörige anderer Mitgliedstaaten — bzw. die eigenen Staatsangehörigen, die sich aufgrund der Wahrnehmung ihres Rechts auf Freizügigkeit in einer mit diesen vergleichbaren Situation befinden — benachteiligt werden, weil das in der nationalen Vorschrift aufgestellte Erfordernis leichter von Inländern — bzw. von Inländern, die nicht von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht haben — erfüllt werden kann [22].

54. Sicherlich wäre — analog zum klassischen Fall eines Wohnsitzerfordernisses — festzustellen, dass das Erfordernis, über eine Anstellung an einer schwedischen Schule zu verfügen, grundsätzlich leichter von Inländern, die nicht von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und eine Anstellung als Lehrer in einem anderen Mitgliedstaat angenommen haben, erfüllt werden kann. Jedoch sollte auf dieser Grundlage meines Erachtens nicht vorschnell auf das Vorliegen einer mittelbaren Diskriminierung geschlossen werden.

55. Es besteht nämlich fast immer, wenn etwa ein Bildungsangebot oder eine andere Tätigkeit, die zumindest insoweit in den Anwendungsbereich des Vertrages fällt, auf einen bestimmten Personenkreis nach Kriterien zugeschnitten bzw. beschränkt ist, die jedenfalls indirekt — etwa weil sie an bestimmte, in einem Mitgliedstaat bestehende Institutionen anknüpfen — einen gewissen örtlichen Bezug zu einem Mitgliedstaat aufweisen, die Gefahr, dass diese Kriterien von den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten weniger leicht zu erfüllen sind.

21 — Vgl. in diesem Sinne u. a. die Urteile vom 15. Jänner 1998 in der Rechtssache C-15/96 (Schöning-Kougebetopoulou, Slg. 1998, I-47, Randnr. 21) und vom 7. Mai 1998 in der Rechtssache C-350/96 (Clean Car Autoservice, Slg. 1998, I-2521, Randnr. 31).

22 — Vgl. u. a. die Urteile in der Rechtssache C-350/96 (zitiert in Fußnote 21), Randnr. 29), in der Rechtssache C-209/03 (zitiert in Fußnote 17), Randnr. 53, in der Rechtssache C-258/04 (zitiert in Fußnote 4), Randnr. 28, und in der Rechtssache C-147/03 (zitiert in Fußnote 10), Randnr. 47.

56. Es kann aber das gemeinschaftliche Diskriminierungsverbot nicht die Funktion haben, generell in nationalen Vorschriften niedergelegte Erfordernisse und Voraussetzungen „einzuebnen" bzw. in Frage zu stellen; vielmehr soll, allgemein gesprochen, sichergestellt werden, „dass die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen ergreifen, die in Wirklichkeit darauf hinauslaufen, dass die grenzüberschreitenden Sachverhalte ungünstiger als die rein nationalen Sachverhalte behandelt werden" [23].

57. Daher ist in Fällen wie dem vorliegenden im Hinblick auf die Feststellung einer verdeckten Form der Diskriminierung die schwierige Unterscheidung zu treffen, ob es sich um eine in Bezug auf die Staatsangehörigkeit nur scheinbar neutrale Regelung handelt, die in Wirklichkeit protektionistische Züge zum Vorteil der eigenen Staatsangehörigen aufweist [24], oder aber um eine an sich neutrale, nach sachlichen Gesichtspunkten differenzierende Regelung, bei der die Tatsache, dass die fragliche Voraussetzung leichter von eigenen Staatsangehörigen erfüllt werden kann, eher eine in der Natur der Sache bzw. Maßnahme liegende Folge einer an sich legitimen Unterscheidung darstellt.

58. Mit anderen Worten, es ist genauer zu prüfen, ob der behauptete Nachteil wirklich „wegen der bloßen Inanspruchnahme" [25] von Rechten im Bereich der Freizügigkeit bzw. wegen der bloßen Tatsache einer anderen Staatsangehörigkeit besteht oder ob dieser Nachteil vielmehr auf objektive, davon unabhängige Erwägungen zurückzuführen ist.

59. Insofern ist im vorliegenden Fall festzustellen, dass nach den Informationen, die dem Gerichtshof zur Verfügung stehen und wie ich sie weiter oben zusammengefasst habe [26], die schwedische Regierung auf einen drohenden Lehrermangel an schwedischen Schulen reagiert hat, indem sie mit dem Programm SÄL ein Lehrerausbildungsprogramm initiiert hat, mit dem an schwedischen Schulen angestellte Lehrer höher qualifiziert werden sollen, um damit die Anzahl qualifizierter Lehrer kurzfristig zu steigern.

60. Zunächst kann meiner Ansicht nach nicht die grundsätzliche Legitimität der Entscheidung bestritten werden, Mitarbeiter einer bestimmten Institution, im vorliegenden Fall Lehrer, die an schwedischen Schulen

23 — Vgl. im Zusammenhang mit der Warenverkehrsfreiheit Generalanwalt Poiares Maduro in seinen Schlussanträgen vom 30. März 2006 in den anhängigen verbundenen Rechtssachen C-158/04 und C-159/04 (Alfa Vita, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Nr. 41).

24 — Vgl. in diesem Sinne bereits Generalanwalt Capotorti in seinen Schlussanträgen vom 27. Mai 1981 in der Rechtssache 155/80 (Sergius Oebel, Urteil vom 14. Juli 1981, Slg. 1981, 1993, Nr. 2).

25 — Vgl. den Wortlaut u. a. der Urteile in der Rechtssache C-147/03 (zitiert in Fußnote 10), Randnr. 44, und in der Rechtssache C-224/02 (zitiert in Fußnote 19), Randnr. 20.

26 — Siehe oben, Nrn. 8 bis 17.

angestellt sind, über ein besonderes Ausbildungsprogramm weiter zu qualifizieren bzw. fortzubilden. Es spricht auch prinzipiell nichts gegen die Entscheidung der schwedischen Regierung, dem Mangel an qualifizierten Lehrern zunächst über „interne" Maßnahmen zu begegnen, d. h. über Maßnahmen, die zunächst nur die bereits an den schwedischen Schulen angestellten Lehrer betreffen.

61. So gesehen liegt das Erfordernis, dass ein Bewerber für das Programm SÄL Angestellter einer schwedischen Schule sein muss, in der Natur dieser meines Erachtens legitimen Maßnahme.

62. Ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Programm SÄL und diesem Erfordernis ergibt sich aber auch daraus, dass dieses Ausbildungsprogramm in Zusammenarbeit zwischen bestimmten Universitäten und Hochschulen und den betreffenden schwedischen Schulen selbst, an denen die allfälligen praxisbezogenen Teile stattfinden, erfolgt. Die betreffenden schwedischen Schulen stehen somit mit in der Pflicht, das Ausbildungsprogramm, das auf den individuellen Teilnehmer hin zugeschnitten wird, entsprechend mitzugestalten und dessen Durchführung — sowohl im Hinblick auf die allgemeine Arbeitsorganisation als auch im Hinblick auf die Kontrolle des Praxisteils — zu ermöglichen.

63. Das fragliche Zugangserfordernis zum Programm SÄL beruht somit meines Erachtens auf objektiven Erwägungen, die sich aus der Natur eines derartigen Ausbildungsprogramms ergeben und nicht von der Staatsangehörigkeit abhängig sind bzw. auf diese abzielen.

64. Hinzu kommt, dass das Diskriminierungsverbot nach ständiger Rechtsprechung besagt, dass gleiche Sachverhalte nicht ungleich behandelt und ungleiche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden dürfen [27].

65. Dementsprechend setzt ein Anspruch auf gleiche rechtliche Behandlung unabhängig von der Staatsangehörigkeit voraus, dass sich die Betreffenden in der gleichen Situation befinden [28].

66. Wie ich bereits ausgeführt habe, handelt es sich bei der Anstellung an einer schwedischen Schule um ein Kriterium, das einem

27 — Unter anderem die Urteile vom 17. Juli 1997 in der Rechtssache C-354/95 (National Farmers Union u. a., Slg. 1997, I-4559, Randnr. 61) und in der Rechtssache C-148/02 (zitiert in Fußnote 17), Randnr. 31.

28 — Siehe u. a. die Urteile in der Rechtssache C-224/02 (zitiert in Fußnote 19), Randnr. 18, und in der Rechtssache C-147/03 (zitiert in Fußnote 10), Randnr. 45.

Fortbildungsprogramm wie dem Programm SÄL inhärent ist, ein Merkmal, das aus der Natur dieses Programms folgt. In Bezug auf den Zugang zu diesem Programm halte ich daher die Situation eines Lehrers, der über eine Anstellung an einer schwedischen Schule verfügt, mit jener eines Lehrers, dem diese Voraussetzung fehlt, für nicht vergleichbar. In einer vergleichbaren Situation in Bezug auf den Zugang zum Programm SÄL befinden sich vielmehr, wie die schwedische Regierung in diesem Sinne ausgeführt hat, Bewerber für das Programm SÄL mit schwedischer Staatsangehörigkeit oder mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats bzw. Bewerber mit oder ohne grenzüberschreitendem Hintergrund, so sie als Lehrer an einer schwedischen Schule angestellt sind.

67. Wie die schwedische Regierung unwidersprochen vorgetragen hat, wird aber weder in Bezug auf den Zugang zum Programm SÄL bei Lehrern, die über eine solche Anstellung verfügen, noch in Bezug auf die befristete oder unbefristete Anstellung an einer schwedischen Schule als solche direkt oder indirekt nach der Staatsbürgerschaft unterschieden. So kann etwa ein Lehrer finnischer Staatsangehörigkeit bzw. allgemein ein Lehrer, der eine gleichwertige Ausbildung im Ausland erworben hat, nach Kapitel 2 § 4 Absätze 1 und 2 des Schulgesetzes eine befristete oder unbefristete Anstellung als Lehrer an einer schwedischen Schule erhalten. Ein solcher an einer schwedischen Schule angestellter Lehrer kann dann ungeachtet dessen, dass er die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats besitzt oder einen Teil seiner Ausbildung im Ausland erworben hat, zum Programm SÄL zugelassen werden.

68. Nach alledem komme ich zum Ergebnis, dass das Gemeinschaftsrecht, namentlich das in Artikel 39 Absatz 2 EG und in der Verordnung Nr. 1612/68 sowie in Artikel 12 EG enthaltene Diskriminierungsverbot, einem nationalen Lehrerausbildungsprogramm wie dem Programm SÄL nicht entgegensteht, zu dem nur an einer Schule dieses Mitgliedstaats angestellte Lehrer zugelassen werden können.

V — Kostenerstattung

69. Die Auslagen der schwedischen und der polnischen Regierung und der Kommission sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenerstattung ist insofern Sache dieses Gerichts.

VI — Ergebnis

70. Somit schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen wie folgt zu antworten:

Es ist mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, wie er namentlich in den Artikeln 12 EG und 39 Absatz 2 EG sowie in der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 niedergelegt ist, vereinbar, dass zur Teilnahme an einem besonderen Lehrerausbildungsprogramm wie dem Programm SÄL, das kurzfristig den Bedarf an qualifizierten Lehrern in einem Mitgliedstaat decken soll, nur Lehrer zugelassen werden können, die an einer Schule dieses Mitgliedstaats angestellt sind.