

Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs: „Medizinstudenten in Österreich“

Kommission gegen Republik Österreich

von *Dominic Meyenburg & Wolfram Nettersheim*, Universität Freiburg

I. Das Problem: Hochschulzugang in Österreich

Im ganzen Land das gleiche Bild – Medizinstudenten in Deutschland haben es schwer einen Studienplatz zu bekommen. Die Kapazitäten der Universitäten sind begrenzt und die Plätze allerorts belegt. Der Numerus clausus liegt an vielen Universitäten nahe 1,0. Was also tun? Viele Studenten nehmen lange Wartezeiten in Kauf. Andere versuchen ihr Glück im Ausland – wobei bislang die Alpenrepublik Österreich besonders Hoch im Kurs stand.

Dies hatte einerseits mit der Deutschsprachigkeit, in weit stärkerem Maße aber mit der Tatsache zu tun, dass die Zugangsvoraussetzungen zur Hochschule in Österreich weniger hohe Hürden darstellten als bei dem deutschen Nachbarn. So sah Österreich ursprünglich für seine Bürger den freien Hochschulzugang vor. Vor dem EU-Beitritt verfolgte Österreich - mit Blick auf die anderen EU-Staaten, die bereits Zulassungsbeschränkungen wie den „Numerus clausus“ kannten - das Ziel, sich auf den erwarteten Andrang von Studenten, die unter Umgehung des N.C.'s die österreichischen Hochschulen zu überschwemmen drohten, einzustellen. Dazu wurde der umstrittene § 36 des Universitätsgesetzes eingeführt mit dem Er-

fordernis der „besonderen Universitätsreife“. Diese verlangte von den Studierenden zusätzlich zur allgemeinen Universitätsreife den Nachweis der Erfüllung studienrichtungsspezifischer Zulassungsvoraussetzungen, insbesondere der Zulassung zum Studium im Heimatland. Das bedeutete für deutsche Medizinstudenten, dass sie erst in Österreich studieren konnten, wenn sie die Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen zu einem Studienplatz in Deutschland, mithin einen entsprechenden N.C. nachweisen konnten.

Der Gerichtshof stand nun vor der Frage, ob dieses Gesetz möglicherweise andere Unionsbürger i.S.d. § 12 EGV mittelbar diskriminiert.

II. Rechtlicher Rahmen

Gemeinschaftsrecht

Art. 3 I EG „Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 umfasst nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgegebenen Zeitfolge

...

q) einen Beitrag zu einer qualitativ hoch stehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten

...

zu leisten“

Art. 12 I EG „Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“

Art. 149 EG (1) „Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die

Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt der Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.“

(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele:

...

- Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten

...“

Art 150 EG (1) Die Gemeinschaft führt eine Politik der beruflichen Bildung, welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt.

(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat folgende Ziele:

...

- Erleichterung der Aufnahme einer beruflichen Bildung sowie Förderung der Mobilität der Ausbilder und der in beruflicher Bildung befindlichen Personen, insbesondere der Jugendlichen;

...“

Universitätsgesetz Österreich

§ 36 I Uni StG „Zusätzlich zur allgemeinen Universitätsreife ist die Erfüllung der studienspezifischen Zulassungsvoraussetzungen einschließlich des Rechts zur unmittelbaren Zulassung zum Studium nachzuweisen, die im Ausstellungsstaat der Urkunde, mit der die allgemeine Universitätsreife nachgewiesen wird, bestehen.“

III. Das EuGH-Urteil

1. Vertragsverletzungsklage der Kommission

Die Kommission erhob Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EGV, in der sie Österreich vorwarf, nicht sichergestellt zu haben, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben und dadurch gegen die Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG, 149 EG und 150 EG verstoßen haben.

2. Zulässigkeitserwägungen

Österreich rügte, dass verschiedene Abweichungen der Klageschrift der Kommission im Vergleich zu den Schreiben im Vorverfahren eine Abänderung des Klagegegenstandes darstellten. Der Gerichtshof sah sich daher veranlasst klarzustellen, dass das Mahnschreiben und die Stellungnahme der Kommission, die der Klage vorausgehen, den Streitgegenstand festlegen und eine nachträgliche Erweiterung oder Änderung des Streitgegenstandes daher nicht zulässig ist. Dies folgt aus dem Zweck des Vorverfahrens, dem Mitgliedstaat einerseits Gelegenheit zu geben durch die Erfüllung seiner Verpflichtungen eine Klage zu vermeiden und andererseits sich wirksam verteidigen zu können. Eine Identität des Wortlautes ist jedoch nicht erforderlich. Da der Gerichtshof die abweichenden Äußerungen der Kommission lediglich als Erläuterungen wertete, die zu keiner Abänderung des Streitgegenstandes geführt hätten, wurden die Rügen zurückgewiesen.

3. Begründetheit

a) Anwendungsbereich des Art.12 und Hochschulpolitik

Zunächst ist fraglich ob die Zulassung zum Hochschulstudium vom Begriff der „berufliche Bildung“ i.S.d. 149, 150 EG erfasst wird.

Das allgemeine Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art.12 EG) gilt nämlich nur im Rahmen des Anwendungsbereichs des EG-Vertrags¹. Hier beruft sich der Gerichtshof auf seine bisherige Rechtsprechung, insbesondere auf den Fall „Gravier“ (Rechtssache 293/83), indem er bereits entschieden hat, dass die Voraussetzungen des Zugangs zur Berufsausbildung in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags fällt.

Weiter beharrt er auf der Ansicht, dass sowohl Hochschul- als auch Universitätsstudium eine Berufsausbildung darstellen (vgl. Urteil vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 24/86, Blaizot). Der Gerichtshof stellt fest, dass § 36 UniStG die Voraussetzungen zum Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich festlegt und somit der Anwendungsbereich des EG-Rechts, insbesondere des Diskriminierungsverbotes aus Art. 12 EG, eröffnet ist.

b) Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit

Das Erfordernis der „besonderen Hochschulreife“ könnte für Inhaber eines nicht-österreichischer Reifezeugnisses eine Diskriminierung i.S.d. Art. 12 EG-Vertrag darstellen. Eine direkte Diskriminierung liegt hier offensichtlich nicht vor, da das Gesetz sowohl ausländische als auch österreichische Studenten betrifft. Allerdings könnten ausländische Studenten mittelbar bzw. versteckt diskriminiert sein. Dies wäre dann der Fall, wenn die Regelung *„geeignet ist sich stärker auf Angehörige anderer Mitgliedsstaaten auszuwirken als auf österreichische Staatsangehörige,...“* Hier ist davon auszugehen, dass durch § 36 UniStG vor allem ausländische Studenten vom Studium in Österreich abgehalten werden und dieser Effekt auch vom Gesetzgeber intendiert war. Demgegenüber ist der verschwindend geringe Anteil von Österreichern, die im Ausland ihren Abschluss gemacht haben zu vernachlässigen.

Eine unterschiedliche Behandlung von In- und Ausländern liegt vor.

¹ Herdegen Europarecht §7 Rn.16

c) Rechtfertigung der Diskriminierung

Laut Gerichtshof ist diese unterschiedliche Behandlung *„nur dann gerechtfertigt, wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der betroffenen unabhängigen Erwägungen beruhte und in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stünde, der mit den Rechtsvorschriften verfolgt wird.“*

(1) Rechtfertigungsgrund: Bestand und Wahrung der Einheitlichkeit des österreichischen Systems der Hochschul- und Universitätsausbildung

Österreich begründet die Notwendigkeit, auf die Zulassung zum Studium im Herkunftsstaat abzustellen, mit der aus dem Andrang ausländischer Studenten an die österreichischen Hochschulen resultierenden strukturellen, personellen und finanziellen Schwierigkeiten. Während die Kommission in ihrer Stellungnahme bereits die Möglichkeit, sich auf andere Rechtfertigungsgründe als die der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit zu berufen, bestreitet, lässt der EuGH die angeführten Gründe an der Verhältnismäßigkeitsprüfung scheitern. Zum einen reichten die Darlegungen Österreichs, das die Beweispflicht trifft, nicht zur Feststellung einer Gefahr für sein Hochschulsystem aus, zum anderen seien auch nicht diskriminierende Maßnahmen (Aufnahmeprüfung, Mindestnote) denkbar, die zur Verhinderung einer Überlastung gleich geeignet seien.

(2) Rechtfertigungsgrund: Verhütung von Missbräuchen des Gemeinschaftsrechts

Des Weiteren beruft sich Österreich unter Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH auf ein berechtigtes Interesse an der Verhin-

derung der missbräuchlichen Inanspruchnahme gemeinschaftsrechtlicher Freiheiten, durch die die nationalen Berufsausbildungsvorschriften umgangen werden.

Wie bereits die Kommission in ihrer Stellungnahme, so stellt auch der EuGH mit Verweis auf das Urteil „Centros“ (Slg. 1999, I-1459) fest, dass die bloße Inanspruchnahme des vom EG-Vertrag gewährten Rechts auf Freizügigkeit nicht gleichzeitig dessen Missbrauch darstellen könne. Den „Grundsatz der Freizügigkeit der Studenten“ leitet er aus den Zielsetzungen der Art. 149 II zweiter Gedankenstrich und Art. 150 II dritter Gedankenstrich EG her.

(3) Rechtfertigungsgrund: Widersprechende völkerrechtliche Übereinkünfte

Schließlich macht Österreich geltend, § 36 UniStG stehe im Einklang mit völkerrechtlichen Übereinkünften, die im Rahmen des Europarats geschlossen wurden (European Treaty Series, Nr. 15, Nr. 165).

Der EuGH verweist auf Art. 307, der zwar vor dem Vertragsbeitritt geschlossene Übereinkommen unberührt lässt, aber gleichzeitig die Pflicht begründet, daraus folgende Unvereinbarkeiten mit dem EG-Vertrag zu beheben. Insbesondere könne ein Mitgliedstaat aus einem solchen Abkommen keinesfalls Rechte in den innergemeinschaftlichen Beziehungen herleiten.

Im Ergebnis bestätigt der EuGH die Auffassung der Kommission und verurteilt Österreich das Gesetz zurückzunehmen:

„ Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Österreich dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG, 149 EG und 150 EG verstoßen hat, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten er-

worbenen Sekundarabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben.“

IV. Stellungnahme und Bewertung des Urteils

Die Konsequenzen der Entscheidung für das Verhältnis Gemeinschaft – Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Bildungspolitik

- Österreich hat mit seinen zum Teil sehr schwachen Rechtfertigungsbe-mühungen seine Position doch recht billig verkauft – insbesondere die Berufung auf die völkerrechtlichen Übereinkünfte im Rahmen des Europarates war angesichts des Art. 307 EG und der dazu ergangenen Rechts-sprechung ein sinnloses Unterfangen. Hätte Österreich seine Darlegungen auf den entscheidenden Gesichtspunkt, nämlich die zu erwartenden „strukturellen, personellen und finanziellen Probleme“ (C-147/03 Rn 50) konzentriert, dürfte es dem EuGH schwerer gefallen sein diesen Punkt mit der knappen Feststellung vom Tisch zu wischen, dass für eine Gefähr-dung des österreichischen Hochschulsystems nicht genug beigebracht worden sei.

- Problematisch erscheint hingegen bereits die vorangehende Veranke-rung einer Grundfreiheit auf freien Zugang der Studierenden des einen Mitgliedstaates zu den Hochschulen eines anderen Mitgliedstaates in dem allgemeinen Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG i.V.m. den Bildungs-kompetenzen (Art. 3 I q), Art. 149 f. EG). Hier geht die Rechtsprechung des EuGH in eine dem Vertragswortlaut diametral entgegengesetzte Rich-tung. So ist in Art. 150 I EG von einer Politik der beruflichen Bildung der Gemeinschaft die Rede, „welche die Maßnahmen der Mitgliedstaaten un-ter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für Inhalt und Gestaltung der beruflichen Bildung unterstützt und ergänzt“. Die Gestal-tungsmöglichkeiten Österreichs werden jedoch durch das Urteil erheblich

eingeschränkt. So weist Prof. Hilpold (Innsbruck)² auf die Besonderheiten der Bildungssituation in Österreich hin – eine vergleichsweise niedrige Akademiker- und Studierendenquote, die mit einem erleichterten Hochschulzugang angehoben werden sollte. Die vom EuGH anstelle des § 36 UniStG vorgeschlagenen nicht diskriminierenden Begrenzungsmitteln – Aufnahmeprüfung, Mindestnote (C-147/03 Rn 61) – würden dieser Bildungspolitik entgegenstehen.

- Doch auch wenn man diese Wortlautbedenken angesichts der sicherlich wünschenswerten Förderung der europaweiten Mobilität der Studierenden zurückstellt, so ist es doch mehr als unbefriedigend, dass der EuGH auf die finanziellen Konsequenzen eines solch großzügigen Vertragsverständnisses wenig Rücksicht zu nehmen scheint. Solange aber solche Zusatzbelastungen einzelner Mitgliedstaaten nicht durch ein gemeinschaftliches System ausgeglichen werden, werden diese angesichts knapper Haushalte unweigerlich dazu gezwungen die Zugangsvoraussetzungen auch für die eigenen Staatsangehörigen zu verschärfen. Es erscheint fraglich, ob ein Mitgliedstaat gezwungen sein soll bildungspolitische Probleme in einem anderen Mitgliedstaat, auf deren Entstehen er keinen Einfluss hat, mit eigenen Finanzmitteln aufzufangen.

- In der Literatur besteht jedenfalls Sensibilität für diese eher nüchternen Konsequenzen einer von hohen Zielen geleiteten EuGH-Rechtsprechung.³ Es wäre zu begrüßen, wenn auch der Gerichtshof ihnen künftig mehr Beachtung schenken würde.

V. Ausblick und Reaktion des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber in Österreich sah sich nunmehr aufgrund des anhaltenden Zustroms ausländischer (v.a. deutscher) Studenten gezwungen ande-

² Hilpold, Hochschulzugang und Unionsbürgerschaft, EuZW 2005, 647 (650).

³ Fetzer/Groß, Kommentar zu Rs. C-147/03, EWS 2005, 373 (374); Hilpold, EuZW 2005, 647 (650 ff.); siehe auch: Schwarze, Grundrechtsschutz durch den EuGH, NJW 2005, 3459 (3463 f.).

re, nicht diskriminierende Mittel zu ergreifen, um die Belastung für die Universitäten abzufedern.

Hierzu erließ er ein Gesetz, indem er den Universitäten die Möglichkeit einräumte durch Aufnahmeverfahren vor Zulassung die Studentenzahl zu begrenzen

Auch Studenten, die noch vor dem EuGH-Urteil zugelassen wurden und sich dem Aufnahmeverfahren deshalb grundsätzlich nicht stellen müssten sind ggf. von Auswahlprüfungen innerhalb der ersten zwei Semester betroffen.

Diese neue Regelung wirkt sich nun auf Österreicher und EU-Ausländer gleich aus und stellt somit keine Diskriminierung mehr dar. Freilich geht dies auf Kosten eines möglichst freien Zugangs zu Universitäten in Österreich.