

Rs. C-73/08 (Bressol), Urteil des Gerichtshofs vom 13.04.2010 – Slg. 2010, S. I-2735.

Vorbemerkungen:

Die vorliegende Entscheidung ist eine Fortsetzung der „Bildungsrechtsprechung“ des EuGH. Der Gerichtshof setzt sich mit der Zulässigkeit einer belgischen Regelung auseinander, welche Einschreibungsquoten für nicht im Königreich Belgien ansässige Studierende vorsieht. Betroffen waren medizinische und paramedizinische Studiengänge, in denen man einen besonders hohen Anteil von Studierenden aus Frankreich beobachtet hat. Man befürchtete, dass dem belgischen Gesundheitssystem bald Fachkräfte fehlen würden, da die ausländischen Studierenden typischerweise in ihre Herkunftsländer zurückkehren und dort den erlernten Beruf ausüben. Ähnlich wie im Urteil Kommission ./ Österreich (Rs. C-147/03, siehe DeLuxe) stellt der EuGH fest, dass der Zugang zur Berufsausbildung unter das Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV fällt. Diese Vorschrift umfasst sowohl offene (unmittelbare) als auch versteckte (mittelbare) Diskriminierungen und besitzt Drittwirkung (Rs. C-411/98, Ferlini, Slg. 2000, S. I-8081). Offene Diskriminierungen sind tatbestandliche Ungleichbehandlungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, während versteckte Diskriminierungen an ein anderes – nicht verbotenes – Unterscheidungsmerkmal anknüpfen, sich aber wie offene Diskriminierungen auswirken, also überwiegend EU-Ausländer negativ betreffen. In der vorliegenden Rechtssache hat der EuGH zurecht eine versteckte Diskriminierung angenommen, da das Erfordernis der Ansässigkeit viel leichter durch belgische Staatsangehörige zu erfüllen ist, als durch Bewerber aus anderen Mitgliedstaaten, sodass letztere typischerweise durch die Regelung belastet sind. Anders als in der Rechtssache Kommission ./ Österreich lässt der EuGH die Möglichkeit zu, dass die Einführung der Quotenregelung mit Erfordernissen öffentlicher Gesundheit gerechtfertigt sein könnte. Der EuGH beantwortet diese Frage nicht abschließend, sondern setzt Leitlinien fest, nach welchen die nationalen Gerichte in solchen Fällen zu verfahren haben. Erstens müssen die nationalen Gerichte prüfen, ob eine Gefährdung der öffentlichen Gesundheit tatsächlich vorliegt. Die zuständigen nationalen Stellen müssen Beweis über solche Gefahren erbringen. Es müssen konkrete Untersuchungen aller betroffenen Studiengänge durchgeführt werden mit einer nachvollziehbaren Einschätzung, wie viele Studenten tatsächlich ausgebildet werden können, und welche Konsequenzen für die Qualität der Ausbildung und den Arbeitsmarkt zu erwarten sind. Sollte das Gericht das Vorliegen einer Gefährdung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit bejahen, muss eine Verhältnismäßigkeitsprüfung folgen.

Sachverhalt:

Seit einigen Jahren beobachtet die Französische Gemeinschaft in Belgien eine deutliche Zunahme der Studierenden aus anderen Mitgliedstaaten, die sich insbesondere für medizinische und paramedizinische Studiengänge an belgischen französischsprachigen Universitäten einschreiben. Da die Französische

Gemeinschaft der Ansicht war, dass die Zahl solcher Studierenden in diesen Studiengängen zu hoch geworden sei, erließ sie am 16. Juni 2006 ein Dekret mit dem Ziel, den Zugang der nicht in Belgien ansässigen Studierenden zu diesen bestimmten Studiengängen zu beschränken. Die zulässige Zahl der Einschreibung von nichtansässigen Studenten wurde auf 30% aller Einschreibungen des vorangegangenen akademischen Jahres beschränkt. Wenn die Anzahl der nichtansässigen Kandidaten die verfügbaren Studienplätze im Rahmen des Kontingents übersteigt, werden die Studenten, die eingeschrieben werden durch Auslosung ermittelt. Einige der Betroffenen, die keinen Studienplatz bekamen, hatten gegen diese Regelung geklagt. Das belgische Gericht hat dem EuGH Fragen nach der Auslegung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des allgemeinen Diskriminierungsverbotes, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

Aus den Entscheidungsgründen:

[27] Mit seinen ersten beiden Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das Unionsrecht einer Regelung eines Mitgliedstaats wie der in den Ausgangsverfahren streitigen entgegensteht, nach der die Zahl der nichtansässigen Studierenden, die sich zum ersten Mal für einen medizinischen oder paramedizinischen Studiengang an einer Hochschuleinrichtung einschreiben können, beschränkt wird, wenn dieser Mitgliedstaat infolge einer restriktiven Politik eines Nachbarmitgliedstaats einem Zustrom von Studierenden aus diesem ausgesetzt ist und diese Situation dazu führt, dass zu wenig Studierende aus dem erstgenannten Mitgliedstaat in diesen Studiengängen ein Diplom erhalten. (...)

Zum Vorliegen einer Ungleichbehandlung

[40] Das Diskriminierungsverbot erfasst nicht nur unmittelbare Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle Formen der mittelbaren Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juli 2007, Hartmann, C-212/05, Slg. 2007, I-6303, Randnr. 29).

[41] Eine Vorschrift des nationalen Rechts ist, sofern sie nicht objektiv gerechtfertigt ist und in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck steht, als mittelbar diskriminierend anzusehen, wenn sie sich ihrem Wesen nach eher auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten als auf Inländer auswirken kann und folglich die Gefahr besteht, dass sie die Erstgenannten besonders benachteiligt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 30. November 2000,

Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Slg. 2000, I-10497, Randnr. 40, und Hartmann, Randnr. 30).

[42] Was die Ausgangsverfahren angeht, sieht das Dekret vom 16. Juni 2006 vor, dass zu den von diesem Dekret erfassten medizinischen und paramedizinischen Studiengängen nur ansässige Studierende unbeschränkten Zugang erhalten, d. h. jene, die die Voraussetzung des Hauptwohnorts in Belgien und eine der acht weiteren, alternativen Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 1 Nrn. 1 bis 8 dieses Dekrets erfüllen.

[43] Studierende, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, erhalten dagegen nur einen beschränkten Zugang zu diesen Einrichtungen, da die Gesamtzahl solcher Studierenden je Hochschuleinrichtung und Studiengang grundsätzlich auf 30% aller Einschreibungen des vorangegangenen akademischen Jahrs begrenzt ist. Im Rahmen dieses für sie vorgesehenen prozentualen Anteils werden die nichtansässigen Studierenden, die eingeschrieben werden, durch Auslosung ermittelt.

[44] Die streitige nationale Regelung bewirkt somit eine Ungleichbehandlung zwischen ansässigen und nichtansässigen Studierenden.

[45] Ein Erfordernis der Ansässigkeit wie das nach dieser Regelung geltende wird jedoch von Inländern, die meist in Belgien ansässig sind, leichter erfüllt als von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die in der Regel in einem anderen Mitgliedstaat als Belgien wohnen (vgl. entsprechend Urteile vom 8. Juni 1999, Meeusen, C-337/97, Slg. 1999, I-3289, Randnrn. 23 und 24, sowie Hartmann, Randnr. 31).

[46] Folglich wirkt sich die in den Ausgangsverfahren streitige nationale Regelung, wie die belgische Regierung im Übrigen einräumt, ihrem Wesen nach auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten als des Königreichs Belgien eher aus als auf Inländer und benachteiligt somit die Erstgenannten besonders.

Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

[47] Wie in Randnr. 41 des vorliegenden Urteils festgestellt, ist eine Ungleichbehandlung wie die durch das Dekret vom 16. Juni 2006 eingeführte eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, die verboten ist, sofern sie nicht objektiv gerechtfertigt ist.

[48] Um gerechtfertigt zu sein, muss die betroffene Maßnahme geeignet sein, die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels zu gewährleisten, und sie darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist (...).

(...)

Zur Rechtfertigung mit Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit

(...)

[55] Die belgische Regierung macht mit Unterstützung der österreichischen Regierung geltend, die in den Ausgangsverfahren streitige Regelung sei erforderlich, um die Qualität und den Fortbestand der medizinischen und paramedizinischen Versorgung in der Französischen Gemeinschaft sicherzustellen.

[56] Die hohe Zahl der nichtansässigen Studierenden führe erstens zu einer erheblichen Minderung der Unterrichtsqualität in den medizinischen und paramedizinischen Studiengängen, die insbesondere viele Stunden an praktischer Ausbildung erfordere. Es habe sich herausgestellt, dass eine solche Ausbildung ab einer gewissen Zahl von Studierenden nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden könne, da die Aufnahmekapazität der Hochschuleinrichtungen, ihre Personaldecke und die Möglichkeiten der praktischen Ausbildung nicht unbegrenzt seien.

[57] Zur Verdeutlichung der im Unterricht auftretenden Schwierigkeiten führt die belgische Regierung u. a. die Situation im Bereich des Studiengangs Veterinärmedizin an. Auf der Grundlage der Qualitätsnormen für die Veterinärausbildung – u. a. müsse jeder Studierende ein klinisches Praktikum an einer ausreichenden Anzahl von Tieren absolvieren – sei festgestellt worden, dass in der Französischen Gemeinschaft im zweiten Zyklus des Hochschulstudiums nicht mehr als 200 Veterinäre pro Jahr ausgebildet werden könnten. Wegen eines Zustroms nichtansässiger Studierender sei jedoch die Gesamtzahl der in den sechs Studienjahren eingeschriebenen Studierenden von 1233 im akademischen Jahr 1995/1996 auf 2343 im akademischen Jahr 2002/2003 gestiegen.

[58] In den anderen von dem Dekret vom 16. Juni 2006 erfassten Studiengängen sei die Situation ähnlich.

[59] Zweitens könnte die hohe Zahl nichtansässiger Studierender letztlich im gesamten Gebiet zu einer Knappheit an medizinischen Fachkräften führen, was das öffentliche Gesundheitssystem in der Französischen Gemeinschaft gefährden würde. Diese Gefahr ergebe sich daraus, dass die nichtansässigen Studierenden nach dem Studium in ihre Herkunftsländer zurückkehrten, um dort ihren Beruf auszuüben, während es in bestimmten Fachgebieten weiter zu wenig ansässige Absolventen gebe.

[60] Die Kläger der Ausgangsverfahren machen insbesondere geltend, sofern diese zur Rechtfertigung angeführten Gründe zulässig sein sollten, habe die belgische Regierung das tatsächliche Vorliegen der genannten Umstände nicht nachgewiesen.

[61] Die Kommission trägt vor, sie nehme die von der belgischen Regierung angeführten Gefahren sehr ernst. Doch reiche ihr bisheriger Kenntnisstand nicht aus, um sich zur sachlichen Richtigkeit der Rechtfertigung zu äußern.

– **Antwort des Gerichtshofs**

[62] Aus der Rechtsprechung geht hervor, dass eine mittelbar auf der Staatsangehörigkeit beruhende Ungleichbehandlung durch das Ziel der Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen, ausgewogenen und allgemein zugänglichen medizinischen Versorgung gerechtfertigt sein kann, wenn es zur Erreichung eines hohen Niveaus des Gesundheitsschutzes beiträgt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, Slg. 2009, I-0000, Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[63] Somit ist zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren streitige Regelung geeignet ist, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten, und ob sie nicht über das hinausgeht, was zu dessen Erreichung erforderlich ist.

[64] Es ist letztlich Sache des nationalen Gerichts, das allein für die Beurteilung des Sachverhalts des Ausgangsrechtsstreits sowie für die Auslegung des nationalen Rechts zuständig ist, zu bestimmen, ob und inwieweit eine solche Regelung diesen Anforderungen entspricht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Juli 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Slg. 1989, 2743, Randnr. 15, und vom 23. Oktober 2003, Schönheit und Becker, C-4/02 und C-5/02, Slg. 2003, I-12575, Randnr. 82).

[65] Der Gerichtshof, der dazu aufgerufen ist, dem nationalen Gericht zweckdienliche Antworten zu geben, ist jedoch befugt, dem vorlegenden Gericht auf der Grundlage der Akten des Ausgangsverfahrens und der vor ihm abgegebenen schriftlichen und mündlichen Erklärungen Hinweise zu geben, die diesem Gericht eine Entscheidung ermöglichen (Urteile vom 20. März 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Slg. 2003, I-2741, Randnr. 52, sowie Schönheit und Becker, Randnr. 83).

[66] Als Erstes wird das vorlegende Gericht zu prüfen haben, ob der Schutz der öffentlichen Gesundheit wirklich gefährdet ist.

[67] Dabei kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass eine etwaige Verringerung der Qualität der Ausbildung des künftigen medizinischen Personals letztlich die Qualität der Versorgung in dem betroffenen Gebiet beeinträchtigt, da die Qualität der medizinischen oder paramedizinischen Versorgung in einem bestimmten Gebiet von den Befähigungen des dort tätigen medizinischen Personals abhängt.

[68] Auch ist nicht auszuschließen, dass eine etwaige Begrenzung der Gesamtzahl der Studierenden in den betreffenden Studiengängen – u. a., um die Qualität der Ausbildung sicherzustellen – einen entsprechenden Rückgang der Zahl der Absolventen zur Folge hat, die für die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung in dem betroffenen Gebiet letztlich zur Verfügung stehen, was sich dann auf das Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit auswirken könnte. Insoweit ist einzuräumen, dass ein Mangel an medizinischem Personal schwerwiegende Probleme für den Schutz der öffentlichen Gesundheit mit sich brächte und dass es zur Vermeidung dieser Gefahr erforderlich ist, dass in ausreichender Zahl Absolventen in dieses Gebiet ziehen, um dort einen der von dem Dekret vom 16. Juni 2006 erfassten medizinischen oder paramedizinischen Berufe auszuüben.

[69] Bei der Prüfung dieser Gefahren hat das vorlegende Gericht zunächst zu berücksichtigen, dass zwischen der Ausbildung des künftigen medizinischen Personals und dem Ziel der Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen, ausgewogenen und allgemein zugänglichen medizinischen Versorgung nur ein mittelbarer Zusammenhang besteht, der weniger kausal ist als der Zusammenhang zwischen dem Ziel der öffentlichen Gesundheit und der Tätigkeit des bereits auf dem Markt verfügbaren medizinischen Personals (vgl. Urteile Hartlauer, Randnrn. 51 bis 53, sowie Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Randnrn. 34 bis 40). Die Würdigung eines solchen Zusammenhangs hängt nämlich u. a. von einer Untersuchung der voraussichtlichen Entwicklung ab, bei der ausgehend von vielen zufallsabhängigen und ungewissen Elementen extrapoliert und die künftige Entwicklung des betreffenden Gesundheitssektors berücksichtigt werden muss, aber auch von einer Untersuchung der zum Ausgangszeitpunkt, d. h. gegenwärtig, bestehenden Situation.

[70] Sodann hat das vorlegende Gericht bei der konkreten Würdigung des Sachverhalts der Ausgangsverfahren den Umstand zu berücksichtigen, dass der Mitgliedstaat, wenn eine Ungewissheit hinsichtlich des Vorliegens oder der Bedeutung der Gefahren für die öffentliche Gesundheit bleibt, Schutzmaßnahmen treffen kann, ohne warten zu müssen, bis es an medizinischem Personal fehlt (vgl. entsprechend Urteil Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Randnr. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung). Dies hat auch dann zu gelten, wenn die Qualität des Unterrichts in diesem Bereich gefährdet ist.

[71] Der Nachweis, dass solche Gefahren tatsächlich bestehen, obliegt daher den zuständigen nationalen Stellen (vgl. entsprechend Urteil Apothekerkammer des Saarlandes u. a., Randnr. 39). Nach ständiger Rechtsprechung ist es nämlich deren Sache, wenn sie eine Maßnahme erlassen, die von einem im Unionsrecht verankerten Grundsatz abweicht, in jedem

Einzelfall nachzuweisen, dass diese Maßnahme geeignet ist, die Erreichung des mit ihr angestrebten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgeht. Neben den Rechtfertigungsgründen, die ein Mitgliedstaat geltend machen kann, muss dieser daher eine Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von ihm erlassenen Maßnahme vorlegen sowie genaue Angaben zur Stützung seines Vorbringens machen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. März 2004, Leichtle, C-8/02, Slg. 2004, I-2641, Randnr. 45, und Kommission/Österreich, Randnr. 63). Anhand einer solchen objektiven, eingehenden und auf Zahlenangaben gestützten Untersuchung muss sich mittels zuverlässiger, übereinstimmender und beweiskräftiger Daten nachweisen lassen, dass die öffentliche Gesundheit tatsächlich gefährdet ist.

[72] In den Ausgangsverfahren muss diese Untersuchung u. a. für jeden der neun von dem Dekret vom 16. Juni 2006 erfassten Studiengänge eine Bewertung ermöglichen, wie viele Studierende unter Beachtung der gewünschten Standards für die Ausbildungsqualität höchstens ausgebildet werden können. Zudem muss darin angegeben werden, wie viele Absolventen zur Ausübung eines medizinischen oder paramedizinischen Berufs in das Gebiet der Französischen Gemeinschaft ziehen müssen, damit eine ausreichende öffentliche Gesundheitsversorgung gewährleistet ist.

[73] Im Übrigen darf in der genannten Untersuchung nicht lediglich mit Zahlen der Studierenden dieser oder jener Gruppe gearbeitet werden, die insbesondere auf der Extrapolation beruhen, dass sämtliche nichtansässigen Studierenden nach ihrem Studium zur Ausübung eines der in den Ausgangsverfahren fraglichen Berufe in den Staat ziehen, in dem sie vor Aufnahme des Studiums ansässig waren. In der Untersuchung muss folglich in Rechnung gestellt werden, welches Gewicht der Gruppe der nichtansässigen Studierenden bei der Verfolgung des Ziels zukommt, in der Französischen Gemeinschaft eine Verfügbarkeit an Berufsangehörigen zu gewährleisten. Überdies ist die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass ansässige Studierende beschließen, nach ihrem Studium ihrem Beruf in einem anderen Staat als dem Königreich Belgien nachzugehen. Ebenso ist zu berücksichtigen, in welchem Umfang Personen, die nicht in der Französischen Gemeinschaft studiert haben, später dort hinziehen, um einen der genannten Berufe auszuüben.

[74] Die zuständigen Stellen haben dem vorlegenden Gericht eine diesen Anforderungen entsprechende Untersuchung vorzulegen.

[75] Als Zweites hat das vorlegende Gericht, sofern es den Schutz der öffentlichen Gesundheit für tatsächlich gefährdet hält, zu prüfen, ob in Anbetracht der Angaben der

zuständigen Stellen die in den Ausgangsverfahren streitige Regelung als geeignet angesehen werden kann, die Erreichung des Ziels des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten.

[76] In diesem Zusammenhang hat es u. a. zu bewerten, ob eine Begrenzung der Zahl der nichtansässigen Studierenden tatsächlich geeignet ist, die Zahl der Absolventen zu erhöhen, die für die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung in der Französischen Gemeinschaft letztlich zur Verfügung stehen.

[77] Als Drittes hat das vorlegende Gericht zu beurteilen, ob die in den Ausgangsverfahren fragliche Regelung nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des angeführten Ziels erforderlich ist, ob sich also dieses Ziel nicht mit weniger einschränkenden Maßnahmen erreichen ließe.

[78] Insoweit ist festzustellen, dass es Sache dieses Gerichts ist, insbesondere nachzuprüfen, ob das angeführte im Allgemeininteresse liegende Ziel nicht durch weniger einschränkende Maßnahmen erreicht werden könnte, mit denen für Studierende, die ihr Studium in der Französischen Gemeinschaft absolvieren, ein Anreiz geschaffen würde, nach Abschluss des Studiums dort zu bleiben, oder für außerhalb der Französischen Gemeinschaft ausgebildete Berufsangehörige ein Anreiz, sich dort niederzulassen.

[79] Ebenso ist es Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die zuständigen Stellen die Erreichung dieses Ziels angemessen mit den sich aus dem Unionsrecht ergebenden Erfordernissen in Einklang gebracht haben, insbesondere mit dem den Studierenden aus anderen Mitgliedstaaten zustehenden Recht auf Zugang zum Hochschulunterricht, das zum Kernbereich des Grundsatzes der Freizügigkeit der Studierenden gehört (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Österreich, Randnr. 70). Von einem Mitgliedstaat eingeführte Einschränkungen des Zugangs zu diesem Unterricht müssen daher auf das beschränkt sein, was zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich ist, und müssen den genannten Studierenden einen ausreichend weiten Zugang zum Hochschulunterricht lassen.

[80] Hierzu geht aus den Akten hervor, dass die an dem Hochschulunterricht interessierten nichtansässigen Studierenden, die eingeschrieben werden, durch Auslosung ermittelt werden, bei der als solcher ihre Kenntnisse und Erfahrungen nicht berücksichtigt werden.

[81] Daher ist es Sache des vorlegenden Gerichts, nachzuprüfen, ob das Verfahren zur Auswahl der nichtansässigen Studierenden allein in der Auslosung besteht und, falls dem so sein sollte, ob diese Auswahlmethode, bei der nicht die Kapazitäten der betroffenen Kandidaten

zugrunde gelegt werden, sondern der Zufall den Ausschlag gibt, zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderlich ist.

[82] Folglich ist auf die erste und die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass die Art. 18 und 21 AEUV einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren streitigen entgegenstehen, die die Zahl der nichtansässigen Studierenden, die sich zum ersten Mal für einen medizinischen oder paramedizinischen Studiengang an einer Hochschuleinrichtung einschreiben können, beschränkt, es sei denn, das vorlegende Gericht stellt nach Würdigung aller von den zuständigen Stellen angeführten relevanten Gesichtspunkte fest, dass diese Regelung im Hinblick auf das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gerechtfertigt ist.