

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Zweite Kammer)

7. Juli 2005 \*

In der Rechtssache C-147/03

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Artikel 226 EG, eingereicht am 31. März 2003,

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch W. Bogensberger und D. Martin als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

**Republik Finnland**, vertreten durch A. Guimaraes-Purokoski und T. Pynnä als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelferin,

\* Verfahrenssprache: Deutsch.

gegen

**Republik Österreich**, vertreten durch H. Dossi und E. Riedl als Bevollmächtigte im Beistand von C. Ruhs und H. Kasparovsky, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Präsidentin der Fünften Kammer R. Silva de Lapuerta in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Zweiten Kammer sowie der Richter C. Gulmann, J. Makarczyk (Berichterstatter), P. Kūris und J. Klučka,

Generalanwalt: F. G. Jacobs,

Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. November 2004,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. Januar 2005

folgendes

### Urteil

- 1 Mit ihrer Klageschrift beantragt die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 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 erworbenen Sekundarschulabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben.

### Rechtlicher Rahmen

#### *Gemeinschaftsrecht*

- 2 Artikel 3 Absatz 1 EG bestimmt:

„Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 umfasst nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge:

...

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

...“

- 3 Artikel 12 Absatz 1 EG lautet:

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“

- 4 Artikel 149 EG sieht vor:

„(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 ihrer 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;

...

(3) Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten fördern die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für den Bildungsbereich zuständigen internationalen Organisationen, insbesondere dem Europarat.

...“

5 Schließlich bestimmt Artikel 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;

...“

### *Nationales Recht*

- 6 § 36 des Universitäts-Studiengesetzes (im Folgenden: UniStG), der die Überschrift „Besondere Universitätsreife“ trägt, lautet:

„(1) Zusätzlich zur allgemeinen Universitätsreife ist die Erfüllung der studienrichtungsspezifischen Zulassungsvoraussetzungen einschließlich des Rechts zur unmittelbaren Zulassung zum Studium nachzuweisen, die im Ausstellungsstaat der Urkunde, mit der die allgemeine Universitätsreife nachgewiesen wird, bestehen.

(2) Für die in Österreich ausgestellten Reifezeugnisse handelt es sich um jene Zusatzprüfungen zur Reifeprüfung, deren Ablegung auf Grund der Universitätsberechtigungsverordnung vor der Zulassung zum Studium vorgeschrieben ist.

(3) Ist die in Österreich angestrebte Studienrichtung im Ausstellungsstaat der Urkunde nicht eingerichtet, sind die studienrichtungsspezifischen Zulassungsvoraussetzungen in Bezug auf eine im Ausstellungsstaat der Urkunde eingerichtete, mit der in Österreich angestrebten Studienrichtung fachlich am nächsten verwandten Studienrichtung zu erfüllen.

- (4) Die Bundesministerin oder der Bundesminister ist berechtigt, durch Verordnung Personengruppen festzulegen, deren Reifezeugnis auf Grund deren besonderer persönlicher Nahebeziehungen zu Österreich oder deren Tätigkeit im Auftrag der Republik Österreich für die Ermittlung des Vorliegens der besonderen Universitätsreife als in Österreich ausgestellt gilt.
- (5) Auf Grund der für den Nachweis der allgemeinen Universitätsreife vorgelegten Urkunde hat die Rektorin oder der Rektor das Vorliegen der besonderen Universitätsreife im Hinblick auf die gewählte Studienrichtung zu prüfen.“

## Vorverfahren

- 7 Die Kommission richtete am 9. November 1999 ein Mahnschreiben an die Republik Österreich, in dem sie ihren Standpunkt darlegte, dass § 36 UniStG gegen die Artikel 12 EG, 149 EG und 150 EG verstoße. Sie forderte die Republik Österreich auf, sich hierzu innerhalb einer Frist von zwei Monaten zu äußern.
- 8 Die Republik Österreich antwortete auf dieses Mahnschreiben mit Schreiben vom 3. Januar 2000.
- 9 Am 29. Januar 2001 notifizierte die Kommission den österreichischen Behörden ein ergänzendes Mahnschreiben, auf das diese mit Schreiben vom 3. April 2001 antworteten.

- 10 Da sie die Antworten der Republik Österreich für unzureichend hielt, richtete die Kommission an diese am 17. Januar 2002 eine mit Gründen versehene Stellungnahme mit der Aufforderung, innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Notifizierung dieser Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, 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.
- 11 Da die Kommission die Antwort der österreichischen Regierung vom 22. März 2002 für unzureichend hielt, hat sie die vorliegende Klage eingereicht.
- 12 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 17. September 2003 ist die Republik Finnland in der vorliegenden Rechtssache als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

### **Zum Antrag auf Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung**

- 13 Mit Schriftsatz vom 8. Februar 2005, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen am 15. Februar 2005, hat die Republik Österreich beantragt, die mündliche Verhandlung wieder zu eröffnen. Sie begründet ihren Antrag mit Medienberichten, die nach Schluss der mündlichen Verhandlung veröffentlicht worden seien. Danach planten fünf deutsche Länder, zum Wintersemester 2005/06 Studiengebühren in Höhe von 500 Euro einzuführen. Die Einführung dieser Studiengebühren habe zur Folge, dass das Ziel eines Regulativs für den Hochschulzugang in Österreich beeinträchtigt werde.

- 14 Eine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung würde außerdem eine Erörterung der Schlussanträge des Generalanwalts ermöglichen.
- 15 Zu Letzterem genügt der Hinweis darauf, dass die Satzung und die Verfahrensordnung des Gerichtshofes nicht die Möglichkeit vorsehen, dass die Parteien eine Stellungnahme zu den Schlussanträgen des Generalanwalts abgeben (vgl. u. a. Beschluss vom 4. Februar 2000 in der Rechtssache C-17/98, *Emesa Sugar*, Slg. 2000, I-665, Randnr. 2).
- 16 Zu dem anderen von der Republik Österreich für eine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung angeführten Grund ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof nach Artikel 61 seiner Verfahrensordnung die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung von Amts wegen, auf Vorschlag des Generalanwalts oder auch auf Antrag der Parteien anordnen kann, wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält oder ein zwischen den Parteien nicht erörtertes Vorbringen als entscheidungserheblich ansieht (vgl. u. a. Urteile vom 13. November 2003 in der Rechtssache C-209/01, *Schilling und Fleck-Schilling*, Slg. 2003, I-13389, Randnr. 19, und vom 17. Juni 2004 in der Rechtssache C-30/02, *Recheio — Cash & Carry*, Slg. 2004, I-6051, Randnr. 12).
- 17 Da in der vorliegenden Rechtssache keiner dieser beiden Fälle gegeben ist, besteht kein Anlass, eine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung anzuordnen.

## **Zur Zulässigkeit**

### *Vorbringen der Parteien*

- 18 Die Republik Österreich hält die Klage für unzulässig, da die Kommission den Verfahrensgegenstand in ihrer Klageschrift gegenüber dem Vorverfahren geändert

habe. So habe die Kommission in der Klageschrift vorgetragen, dass es im Verfahren nicht um die akademische Anerkennung von Sekundarschulabschlüssen gehe, wie sie von den österreichischen Behörden vorgenommen worden sei; in der mit Gründen versehenen Stellungnahme habe sie als Verfahrensgegenstand jedoch „die Frage der Vereinbarkeit der österreichischen Rechtsvorschriften, die die akademische Anerkennung der in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüsse und den Zugang ihrer Inhaber zum Studium an Hochschulen bzw. Universitäten regeln, mit dem Gemeinschaftsrecht“ festgelegt.

- 19 Hilfsweise macht die Republik Österreich geltend, der Klagegrund, der sich auf die Verordnungsermächtigung der österreichischen Behörden aus § 36 Absatz 4 UniStG beziehe, sei unzulässig, da die Kommission dazu erstmals in ihrer Klageschrift vortrage.
- 20 Die Kommission erwidert, der Gegenstand des gegen die Republik Österreich eingeleiteten Verfahrens sei in der Klageschrift gegenüber dem Vorverfahren unverändert geblieben. Insbesondere habe sie in dem ergänzenden Mahnschreiben an die Republik Österreich festgehalten, dass nur die Vereinbarkeit der österreichischen Rechtsvorschriften, die den Zugang der Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen zum Hochschulstudium regelten, mit dem EG-Vertrag, nicht aber die akademische Anerkennung von Diplomen Gegenstand des Verfahrens sei.
- 21 Mit der Bezugnahme auf § 36 Absatz 4 UniStG habe sie keine neue Rüge erheben wollen. Sie habe den Gerichtshof nur darauf aufmerksam machen wollen, dass diese Bestimmung, die zu einer mittelbaren Diskriminierung von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten führe, eine ähnliche Regelung abgelöst habe, die eine unmittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit bewirke. Damit habe sie aber keine neue Rüge erhoben, sondern nur belegt, dass sie zwar das Argument der Republik Österreich akzeptiere, wonach § 36 UniStG keine unmittelbare Diskriminierung bewirke, dass diese Bestimmung jedoch sehr wohl zu einer versteckten Diskriminierung führe.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

- 22 Nach ständiger Rechtsprechung soll das Vorverfahren dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben, zum einen seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und sich zum anderen gegenüber den Rügen der Kommission wirksam zu verteidigen (vgl. insbesondere Urteile vom 10. Mai 2001 in der Rechtssache C-152/98, Kommission/Niederlande, Slg. 2001, I-3463, Randnr. 23, vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99, Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 10, und vom 27. November 2003 in der Rechtssache C-185/00, Kommission/Finnland, Slg. 2003, I-14189, Randnr. 79).
- 23 Infolgedessen begrenzen das Mahnschreiben der Kommission an den Mitgliedstaat und sodann die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission den Streitgegenstand, der daher nicht mehr erweitert werden kann. Demgemäß müssen die mit Gründen versehene Stellungnahme und die Klage auf dieselben Rügen gestützt sein (vgl. u. a. Urteile vom 29. September 1998 in der Rechtssache C-191/95, Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 55, vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-139/00, Kommission/Spanien, Slg. 2002, I-6407, Randnr. 18, und Kommission/Finnland, Randnr. 80).
- 24 Dieses Erfordernis kann jedoch nicht so weit gehen, dass in jedem Fall eine völlige Übereinstimmung zwischen der Darlegung der Rügen im Mahnschreiben, im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in den Anträgen in der Klageschrift bestehen muss, sofern nur der Streitgegenstand, wie er in der mit Gründen versehenen Stellungnahme umschrieben ist, nicht erweitert oder geändert worden ist (vgl. u. a. Urteile Kommission/Deutschland, Randnr. 56, Kommission/Spanien, Randnr. 19, und Kommission/Finnland, Randnr. 81).
- 25 Es ist festzustellen, dass die Kommission im vorliegenden Fall den Streitgegenstand im streitigen Verfahren gegenüber dem Vorverfahren nicht geändert hat. Die

Klageschrift enthält nämlich die gleichen Rügen und das gleiche Vorbringen wie die beiden Mahnschreiben und die mit Gründen versehene Stellungnahme. So war die Republik Österreich über die Natur des von der Kommission geltend gemachten Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ordnungsgemäß in Kenntnis gesetzt worden, der eben die Voraussetzungen des Zugangs von Schulabgängern, die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen sind, zum österreichischen System des Hochschul- und Universitätsstudiums betraf.

- 26 Zu § 36 Absatz 4 UniStG hat die Kommission klar darauf hingewiesen, dass sie diese Bestimmung nur angeführt habe, um zu belegen, dass dieser Absatz eine ähnliche, unmittelbar diskriminierende Bestimmung ersetzt habe. Es handelt sich hierbei also nicht um eine neue Rüge.
- 27 Mithin hat die Kommission den Streitgegenstand in ihrer Klageschrift nicht geändert oder erweitert; die Klage ist daher zulässig.

## **Zur Begründetheit**

### *Zum Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts*

### Vorbringen der Parteien

- 28 Die Kommission vertritt die Ansicht, die mit § 36 UniStG bewirkte Diskriminierung beziehe sich nur auf die Voraussetzungen des Zugangs zum Hochschul- oder Universitätsstudium in Österreich, und diese Frage falle in den sachlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrags.

- 29 Wie die Kommission meint auch die Republik Finnland, dass die Klage nur die Voraussetzungen der Zulassung der Inhaber von in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Abschlüssen zum österreichischen Hochschulstudium betreffe und die Frage nach der akademischen Anerkennung der Abschlüsse unberührt lasse.
- 30 Nach Ansicht der Republik Österreich regelt § 36 UniStG die Anerkennung von Sekundarschulabschlüssen im Hinblick auf den Zugang zu österreichischen Universitäten. Sie macht jedoch geltend, dass die akademische Anerkennung der Abschlüsse im Hinblick auf die Aufnahme oder die Fortsetzung eines Hochschulstudiums oder einer anderen Ausbildung nicht in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags falle.

#### Würdigung durch den Gerichtshof

- 31 Gemäß Artikel 12 Absatz 1 EG ist unbeschadet besonderer Bestimmungen des EG-Vertrags in dessen Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.
- 32 Wie der Gerichtshof bereits in Randnummer 25 des Urteils vom 13. Februar 1985 in der Rechtssache 293/83 (Gravier, Slg. 1985, 593) ausgeführt hat, fallen die Voraussetzungen des Zugangs zur Berufsausbildung in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags (vgl. auch Urteil vom 1. Juli 2004 in der Rechtssache C-65/03, Kommission/Belgien, Slg. 2004, I-6427, Randnr. 25).
- 33 Aus der Rechtsprechung folgt weiter, dass sowohl das Hochschul- als auch das Universitätsstudium eine Berufsausbildung darstellen (vgl. Urteile vom 2. Februar 1988 in der Rechtssache 24/86, Blaizot, Slg. 1988, 379, Randnrn. 15 bis 20, und vom 27. September 1988 in der Rechtssache 42/87, Kommission/Belgien, Slg. 1988, 5445, Randnrn. 7 und 8).

- 34 Im vorliegenden Fall legt § 36 UniStG die Voraussetzungen des Zugangs zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich fest. Dazu sieht er vor, dass die Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Sekundarschulabschlüssen nicht nur die allgemeinen Voraussetzungen des Zugangs zum Hochschul- oder Universitätsstudium erfüllen müssen, sondern darüber hinaus nachweisen müssen, dass sie die vom Staat der Ausstellung dieser Abschlüsse aufgestellten besonderen Voraussetzungen des Zugangs zu der gewählten Studienrichtung erfüllen, mit denen das Recht auf unmittelbare Zulassung zu diesem Studium begründet wird.
- 35 Unter diesen Umständen ist die streitige Bestimmung einer Prüfung nach dem EG-Vertrag, insbesondere im Hinblick auf das in Artikel 12 EG enthaltene Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, zu unterziehen.

*Zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Gemeinschaftsrecht*

Vorbringen der Parteien

- 36 Die Kommission trägt vor, das in Artikel 12 EG niedergelegte Recht auf Gleichbehandlung schließe, wenn es nicht ohne jede praktische Wirksamkeit bleiben solle, zwangsläufig das Recht des Inhabers eines in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Abschlusses, der als gleichwertig anerkannt worden sei, ein, keinen Voraussetzungen unterworfen zu werden, die von Schulabgängern, die ihren Abschluss in Österreich erworben hätten und das gleiche Hochschul- oder Universitätsstudium in Österreich aufnehmen wollten, nicht erfüllt werden müssten.
- 37 Nach § 36 UniStG sei aber der Zugang von Inhabern von in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Sekundarschulabschlüssen zu bestimmten Studienrichtungen eines Hochschul- oder Universitätsstudiums in Österreich von der Erfüllung einer Voraussetzung abhängig, der die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen nicht unterworfen seien.

- 38 Nach Ansicht der Kommission bewirkt diese Voraussetzung eine mittelbare Diskriminierung, da sie zwar auch für österreichische Staatsangehörige gelte, die einen Sekundarschulabschluss in einem anderen Mitgliedstaat erworben hätten, sich jedoch stärker auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten auswirke als auf österreichische Staatsangehörige.
- 39 Mit der Kommission hält auch die Republik Finnland die Voraussetzung des § 36 UniStG, der nicht die Inhaber österreichischer Sekundarschulabschlüsse betreffe, für mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere Artikel 12 EG, unvereinbar.
- 40 Die Republik Österreich weist die Einschätzung der Kommission zurück, dass der Zugang zum Hochschulstudium in Österreich einem zweiphasigen Verfahren unterliege, nach dem in einem ersten Schritt Sekundarschulabschlüsse als gleichwertig anerkannt und in einem zweiten Schritt weitere Voraussetzungen geprüft würden. Vielmehr sei für die Zulassung zu österreichischen Universitäten der Nachweis der allgemeinen und der besonderen Universitätsreife zu erbringen, und über die akademische Anerkennung der Universitätsreife hinaus würden keine weiteren Voraussetzungen verlangt.

#### Würdigung durch den Gerichtshof

- 41 Nach ständiger Rechtsprechung verbietet der Grundsatz der Gleichbehandlung nicht nur offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle versteckten Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zu dem gleichen Ergebnis führen (vgl. u. a. Urteile vom 12. Februar 1974 in der Rechtssache 152/73, Sotgiu, Slg. 1973, 153, Randnr. 11, Kommission/Belgien vom 1. Juli 2004, Randnr. 28, und vom 15. März 2005 in der Rechtssache C-209/03, Bidar, Slg. 2005, I-2119, Randnr. 51).

- 42 Im vorliegenden Fall schreiben die nationalen Rechtsvorschriften vor, dass Schulabgänger, die ihren Sekundarschulabschluss in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Österreich erworben haben und ihr Hochschul- oder Universitätsstudium in einer bestimmten Studienrichtung des österreichischen Bildungssystems aufnehmen wollen, nicht nur diesen Abschluss vorlegen, sondern darüber hinaus nachweisen müssen, dass sie die Voraussetzungen des Zugangs zum Hochschul- oder Universitätsstudium in dem Staat, in dem sie ihren Abschluss erworben haben, erfüllen, wie etwa, dass sie eine Aufnahmeprüfung erfolgreich abgelegt oder eine Mindestnote für den Numerus clausus erreicht haben.
- 43 Damit führt § 36 UniStG nicht nur eine unterschiedliche Behandlung zum Nachteil derjenigen Schulabgänger ein, die ihren Sekundarschulabschluss in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Österreich erworben haben, sondern auch zwischen diesen Schulabgängern selbst, je nach dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sekundarschulabschluss erworben haben.
- 44 Die durch den EG-Vertrag im Bereich der Freizügigkeit begründeten Rechte entfalten aber nicht ihre volle Wirkung, wenn einer Person wegen der bloßen Inanspruchnahme dieser Rechte Nachteile entstehen. Dies gilt angesichts der mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe q EG und Artikel 149 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich EG verfolgten Ziele, die Mobilität von Lernenden und Lehrenden zu fördern, besonders im Bereich der Bildung (vgl. Urteil vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-224/98, D'Hoop, Slg. 2002, I-6191, Randnrn. 30 bis 32).
- 45 Im Übrigen ist nach der Rechtsprechung der Unionsbürgerstatus dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen (Urteile vom 20. September 2001 in der Rechtssache C-184/99, Grzelczyk, Slg. 2001, I-6193, Randnr. 31, und D'Hoop, Randnr. 28).

- 46 Demgemäß ist festzustellen, dass die Inhaber von in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen durch die fraglichen Rechtsvorschriften benachteiligt werden, da sie nicht unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber gleichwertiger österreichischer Abschlüsse Zugang zum Hochschulstudium in Österreich haben.
- 47 Somit ist § 36 UniStG, obwohl er unterschiedslos auf alle Studenten anwendbar ist, geeignet, sich stärker auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten auszuwirken als auf österreichische Staatsangehörige, so dass die mit dieser Bestimmung eingeführte unterschiedliche Behandlung zu einer mittelbaren Diskriminierung führt.
- 48 Diese unterschiedliche Behandlung könnte daher nur dann gerechtfertigt sein, 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 nationalen Rechtsvorschriften verfolgt wird (Urteile vom 24. November 1998 in der Rechtssache C-274/96, Bickel und Franz, Slg. 1998, I-7637, Randnr. 27, und D’Hoop, Randnr. 36).

### *Zur Rechtfertigung einer Diskriminierung*

#### Vorbringen der Parteien

— Zum Rechtfertigungsgrund der Wahrung der Einheitlichkeit des österreichischen Systems der Hochschul- und Universitätsausbildung

- 49 Die Republik Österreich trägt vor, dass sich die Rechtfertigung einer von Artikel 12 EG erfassten Ungleichbehandlung nicht auf die Gründe der öffentlichen Ordnung,

Sicherheit und Gesundheit beschränke und dass nach ständiger Rechtsprechung die Möglichkeit, auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierungen zu rechtfertigen, in Fällen mittelbarer Diskriminierung gegeben sei.

- 50 Insoweit verweist die Republik Österreich auf die Wahrung der Einheitlichkeit des österreichischen Bildungssystems. Unter analoger Heranziehung der Rechtsprechung des Gerichtshofes macht sie geltend, würde sie nicht auf die Zulassung im Herkunftsstaat abstellen, so müsste sie damit rechnen, dass eine Vielzahl von Inhabern von in den Mitgliedstaaten erworbenen Abschlüssen versuchen würden, eine universitäre oder eine Hochschulausbildung in Österreich fortzusetzen, was zu strukturellen, personellen und finanziellen Problemen führen würde (vgl. Urteile vom 28. April 1998 in der Rechtssache C-158/96, Kohll, Slg. 1998, I-1931, Randnr. 41, und vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-368/98, Vanbraekel u. a., Slg. 2001, I-5363, Randnr. 47).
- 51 Die Kommission führt aus, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere den Urteilen vom 15. Oktober 1969 in der Rechtssache 15/69 (Ugliola, Slg. 1969, 363) und vom 14. November 1995 in der Rechtssache C-484/93 (Svensson und Gustavsson, Slg. 1995, I-3955), könne eine diskriminierende Maßnahme nur aus den im EG-Vertrag ausdrücklich genannten Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sein. Die Republik Österreich berufe sich aber auf keinen dieser Gründe.
- 52 Außerdem würde man dem Begriff der mittelbaren Diskriminierung im Sinne des Urteils Sotgiu — d. h. einer Diskriminierung, die sich zwar auf ein neutral erscheinendes Merkmal stütze, tatsächlich jedoch zum gleichen Ergebnis wie eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit führe — seinen Sinn nehmen, wenn man es zuließe, dass die österreichischen Rechtsvorschriften aus anderen als den im EG-Vertrag ausdrücklich genannten Gründen gerechtfertigt sein könnten.

53 Jedenfalls verletze § 36 UniStG den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

— Zum Rechtfertigungsgrund der Verhütung von Missbräuchen des Gemeinschaftsrechts

54 Die Republik Österreich weist darauf hin, dass der Gerichtshof in den Urteilen vom 7. Februar 1979 in der Rechtssache 115/78 (Knoors, Slg. 1979, 399) und vom 3. Oktober 1990 in der Rechtssache C-61/89 (Bouchoucha, Slg. 1990, I-3551) festgestellt habe, dass ein Mitgliedstaat ein berechtigtes Interesse daran haben könne, zu verhindern, dass sich einige seiner Staatsangehörigen unter Missbrauch der durch den Vertrag geschaffenen Erleichterungen der Anwendung ihrer nationalen Berufsausbildungsvorschriften entzögen, und dass das Gemeinschaftsrecht keine Handhabe zur Umgehung der nationalen Berufsausbildungsvorschriften biete.

55 Die Kommission entgegnet, im Urteil vom 21. November 2002 in der Rechtssache C-436/00 (X und Y, Slg. 2002, I-10829) habe der Gerichtshof ausgeführt, dass im Rahmen einer auf objektiven Kriterien beruhenden Einzelfallprüfung zu untersuchen sei, ob ein missbräuchliches oder betrügerisches Verhalten vorliege, und dass die bloße Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit allein noch nicht als Missbrauch angesehen werden könne (Urteil vom 9. März 1999 in der Rechtssache C-212/97, Centros, Slg. 1999, I-1459).

— Zu dem auf völkerrechtlichen Übereinkünften beruhenden Rechtfertigungsgrund

56 Die Republik Österreich macht geltend, § 36 UniStG stehe im Einklang mit den im Rahmen des Europarats geschlossenen Übereinkünften, nämlich der Konvention

über die Gleichwertigkeit der Reifezeugnisse vom 11. Dezember 1953 (European Treaty Series, Nr. 15, im Folgenden: Konvention von 1953) und dem Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region vom 11. April 1997 (European Treaty Series, Nr. 165, im Folgenden: Übereinkommen von 1997).

- 57 Die Kommission erinnert daran, dass nach Artikel 307 EG die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die vor dem Beitritt eines Mitgliedstaats zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren Drittstaaten andererseits geschlossen worden seien, durch den EG-Vertrag nicht berührt würden. Soweit diese Übereinkünfte jedoch mit dem EG-Vertrag unvereinbar seien, hätten der oder die betreffenden Mitgliedstaaten alle geeigneten Mittel anzuwenden, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben.
- 58 Sie verweist außerdem auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach Artikel 307 EG es den Mitgliedstaaten erlaube, ihre Verpflichtungen aus vor dem EWG-Vertrag geschlossenen internationalen Übereinkünften gegenüber Drittstaaten einzuhalten, sie jedoch nicht ermächtige, Rechte aus solchen Übereinkünften in den innergemeinschaftlichen Beziehungen geltend zu machen (Urteil vom 2. Juli 1996 in der Rechtssache C-473/93, Kommission/Luxemburg, Slg. 1996, I-3207, Randnr. 40).
- 59 Die Republik Österreich könne sich infolgedessen nicht auf die Konvention von 1953 stützen. Auch das Übereinkommen von 1997 könne nicht herangezogen werden, da es nach dem Beitritt der Republik Österreich geschlossen worden sei.

## Würdigung durch den Gerichtshof

— Zum Rechtfertigungsgrund der Wahrung der Einheitlichkeit des österreichischen Systems der Hochschul- und Universitätsausbildung

- 60 Wie in Randnummer 47 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, bewirkt § 36 UniStG eine mittelbare Diskriminierung, da er geeignet ist, sich auf Studenten anderer Mitgliedstaaten stärker auszuwirken als auf österreichische Studenten. Außerdem ergibt sich aus den Erörterungen vor dem Gerichtshof, dass die österreichischen Rechtsvorschriften darauf abzielen, den Zugang der Inhaber von in anderen Mitgliedstaaten erworbenen Abschlüssen zu den inländischen Universitäten zu beschränken.
- 61 Wie jedoch der Generalanwalt in Nummer 52 seiner Schlussanträge hervorgehoben hat, könnte einer überhöhten Nachfrage nach der Zulassung zu bestimmten Ausbildungsfächern mit dem Erlass spezifischer, nicht diskriminierender Maßnahmen, wie der Einführung einer Aufnahmeprüfung oder dem Erfordernis einer Mindestnote, begegnet werden, womit den Anforderungen des Artikels 12 EG genügt würde.
- 62 Außerdem ist festzustellen, dass die von der Republik Österreich angeführten Gefahren nicht nur speziell für das österreichische System der Hochschul- und Universitätsausbildung bestehen, sondern dass sich auch andere Mitgliedstaaten diesen Gefahren gegenübersehen oder -sahen. Zu diesen Mitgliedstaaten gehört das Königreich Belgien, das ähnliche Beschränkungen eingeführt hatte, die mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts für unvereinbar erklärt worden sind (vgl. Urteil Kommission/Belgien vom 1. Juli 2004).

- 63 Überdies ist es Sache der nationalen Behörden, die sich auf eine Ausnahme vom fundamentalen Grundsatz der Freizügigkeit berufen, in jedem Einzelfall nachzuweisen, dass ihre Regelungen im Hinblick auf das verfolgte Ziel notwendig und verhältnismäßig sind. Neben den Rechtfertigungsgründen, die ein Mitgliedstaat geltend machen kann, muss dieser eine Untersuchung zur Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der von ihm erlassenen beschränkenden Maßnahme vorlegen sowie genaue Angaben zur Stützung seines Vorbringens machen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. November 2003 in der Rechtssache C-42/02, Lindman, Slg. 2003, I-13519, Randnr. 25, und vom 18. März 2004 in der Rechtssache C-8/02, Leichtle, Slg. 2004, I-2641, Randnr. 45).
- 64 Im vorliegenden Fall hat sich die Republik Österreich darauf beschränkt, in der mündlichen Verhandlung geltend zu machen, dass im Fach Medizin die Zahl der Studienbewerber bis zu fünfmal so hoch sein könnte wie die Zahl der verfügbaren Studienplätze, was das finanzielle Gleichgewicht des österreichischen Systems der Hochschulausbildung und damit dessen Bestand selbst bedrohen würde.
- 65 Es ist darauf hinzuweisen, dass dem Gerichtshof keine Schätzung in Bezug auf andere Studienfächer vorgelegt worden ist und dass die Republik Österreich eingeräumt hat, dass sie insoweit über keine anderen Zahlen verfüge. Im Übrigen haben die österreichischen Behörden eingeräumt, dass die fragliche nationale Bestimmung im Wesentlichen vorbeugenden Charakter habe.
- 66 Mithin ist festzustellen, dass die Republik Österreich nicht dargetan hat, dass ohne § 36 UniStG der Bestand des österreichischen Bildungssystems im Allgemeinen und die Wahrung der Einheitlichkeit der Hochschulausbildung im Besonderen gefährdet wären. Die fraglichen Rechtsvorschriften sind daher mit den Zielen des EG-Vertrags nicht vereinbar.

— Zum Rechtfertigungsgrund der Verhütung von Missbräuchen des Gemeinschaftsrechts

- 67 Die österreichische Regierung macht mit einem zweiten Rechtfertigungsgrund geltend, dass es den Mitgliedstaaten möglich sein müsse, einem Missbrauch des Gemeinschaftsrechts vorzubeugen, und dass ein Mitgliedstaat ein berechtigtes Interesse daran haben könne, zu verhindern, dass sich einige seiner Staatsangehörigen unter Missbrauch der durch den Vertrag geschaffenen Erleichterungen der Anwendung ihrer nationalen Berufsausbildungsvorschriften entzögen.
- 68 Nach der Rechtsprechung ist das Vorliegen eines missbräuchlichen oder betrügerischen Verhaltens im Rahmen einer auf objektiven Kriterien beruhenden Einzelfallprüfung zu untersuchen (vgl. Urteile Centros, Randnrn. 24 und 25, sowie X und Y, Randnrn. 42 und 43).
- 69 Außerdem sieht Artikel 149 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich EG ausdrücklich vor, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft zum Ziel hat, die Mobilität von Lernenden und Lehrenden zu fördern, und zwar auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten. Artikel 150 Absatz 2 dritter Gedankenstrich EG bestimmt darüber hinaus, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft zum Ziel hat, die Aufnahme einer beruflichen Bildung zu erleichtern sowie die Mobilität der Ausbilder und der in beruflicher Bildung befindlichen Personen, insbesondere der Jugendlichen, zu fördern.
- 70 Im vorliegenden Fall genügt die Feststellung, dass die Möglichkeit für einen Studenten der Europäischen Union, der seinen Sekundarschulabschluss in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Österreich erworben hat, unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Abschlüssen Zugang zum Hochschul- oder Universitätsstudium in Österreich zu erhalten, zum Kernbereich des vom EG-Vertrag garantierten Grundsatzes der Freizügigkeit der Studenten gehört und ihre Inanspruchnahme daher als solche keinen Missbrauch des Rechts auf Freizügigkeit darstellen kann.

— Zu dem auf völkerrechtlichen Übereinkünften beruhenden Rechtfertigungsgrund

- 71 Die Republik Österreich macht drittens geltend, dass § 36 UniStG mit den Übereinkünften von 1953 und 1997 im Einklang stehe.
- 72 Hierzu ist festzustellen, dass nach Artikel 307 EG die Rechte und Pflichten aus Übereinkünften, die im Fall später beigetretener Staaten vor dem Zeitpunkt ihres Beitritts zwischen einem oder mehreren Mitgliedstaaten einerseits und einem oder mehreren dritten Ländern andererseits geschlossen wurden, durch den EG-Vertrag nicht berührt werden. Soweit diese Übereinkünfte jedoch mit dem EG-Vertrag nicht vereinbar sind, müssen der oder die betreffenden Mitgliedstaaten alle geeigneten Mittel anwenden, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben.
- 73 Nach ständiger Rechtsprechung erlaubt Artikel 307 zwar den Mitgliedstaaten, ihre Verpflichtungen aus vor dem EWG-Vertrag geschlossenen internationalen Übereinkünften gegenüber Drittstaaten einzuhalten, er ermächtigt sie jedoch nicht, Rechte aus solchen Übereinkünften in den innergemeinschaftlichen Beziehungen geltend zu machen (vgl. insbesondere Urteile Kommission/Luxemburg, Randnr. 40, und vom 1. Februar 2005 in der Rechtssache C-203/03, Kommission/Österreich, Slg. 2005, I-935, Randnrn. 57 bis 59).
- 74 Die Republik Österreich kann daher nicht die Konvention von 1953 und erst recht nicht das nach ihrem Beitritt zur Union geschlossene Übereinkommen von 1997 zur Rechtfertigung heranziehen.
- 75 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 erworbenen Sekundarschulabschlüssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die Inhaber von in Österreich erworbenen Sekundarschulabschlüssen Zugang zum Hochschul- und Universitätsstudium in Österreich haben.

## **Kosten**

- 76 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission beantragt hat, der Republik Österreich die Kosten aufzuerlegen, und die Republik Österreich mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

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

- 1. Die Republik Österreich hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 12 EG, 149 EG und 150 EG verstoßen, dass sie nicht die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um sicherzustellen, 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.**
- 2. Die Republik Österreich trägt die Kosten des Verfahrens.**

Unterschriften.