

Rechtssache C-391/20
Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

29. Juli 2020

Vorlegendes Gericht:

Satversmes tiesa (Verfassungsgerichtshof, Lettland)

Datum der Vorlageentscheidung:

14. Juli 2020

Kläger:

Boriss Cilevičs u. a.

Organ, dessen Handlung angefochten wurde:

Saeima (Parlament, Lettland)

LATVIJAS REPUBLIKAS SATVERSMES TIESA
(VERFASSUNGSGERICHTSHOF DER REPUBLIK LETTLAND,
LETTLAND)

BESCHLUSS

ÜBER EIN VORABENTSCHEIDUNGERSUCHEN AN DEN
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION

IN DER SACHE Nr. 2020-33-01

Riga, 14. Juli 2020

Die Latvijas Republikas Satversmes tiesa ... [nicht übersetzt] [Zusammensetzung des vorlegenden Gerichts],

hat auf Antrag von zwanzig Abgeordneten der dreizehnten Legislaturperiode der Saeima (Parlament, Lettland) – Boriss Cilevičs, Valērijs Agešins, Vjačeslavs Dombrovskis, Vladimirs Nikonovs, Artūrs Rubiks, Ivans Ribakovs, Nikolajs Kabanovs, Igors Pimenovs, Vitālijs Orlovs, Edgars Kucins, Ivans Klementjevs,

Inga Goldberga, Evija Papule, Jānis Krišāns, Jānis Urbanovičs, Ļubova Švecova, Sergejs Dolgopolovs, Andrejs Klementjevs, Regīna Ločmele-Luņova und Ivars Zariņš – ... [nicht übersetzt] [Verweise auf Verfahrensrecht], vorgelegt im schriftlichen Verfahren, nach Prüfung der Sache „Zur Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 und Art. 56 Abs. 3 des Augstskolu likums ([im Folgenden:] Hochschulgesetz) und von Ziffer 49 der Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes mit Art. 1 und 105 der Latvijas Republikas Satversme (Verfassung der Republik Lettland, im Folgenden: Verfassung)“ in der mündlichen Verhandlung vom 14. Juli 2020

Folgendes beschlossen:

I. Lettisches Recht

1. Art. 1 der Verfassung bestimmt:

„Lettland ist eine unabhängige demokratische Republik.“

Art. 4 der Verfassung lautet:

„Die Amtssprache der Republik Lettland ist Lettisch. Die Flagge Lettlands ist rot mit einem weißen Streifen.“

Art. 68 der Verfassung sieht vor:

„Jede internationale Übereinkunft über Angelegenheiten, die im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens zu behandeln sind, bedarf der Zustimmung des Parlaments.

Durch den Abschluss internationaler Übereinkünfte kann Lettland zur Stärkung der Demokratie einen Teil der Zuständigkeiten der staatlichen Organe internationalen Organen übertragen. Das Parlament kann internationale Übereinkünfte, durch die ein Teil der Zuständigkeiten der staatlichen Organe internationalen Organen übertragen wird, in Sitzungen genehmigen, an denen mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Parlaments teilnehmen; für die Genehmigung ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der anwesenden Abgeordneten erforderlich.

Die Zugehörigkeit Lettlands zur Europäischen Union wird auf Vorschlag des Parlaments durch ein Referendum beschlossen.

Über wesentliche Änderungen der Bedingungen der Zugehörigkeit Lettlands zur Europäischen Union ist ein Referendum durchzuführen, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder des Parlaments dies beantragt.“

Art. 105 der Verfassung lautet:

„Jede Person hat das Recht auf Eigentum. Die Wirtschaftsgüter, die Gegenstand des Eigentumsrechts sind, dürfen nicht in einer Weise verwendet werden, die in

Widerspruch zum öffentlichen Interesse steht. Das Recht auf Eigentum kann nur durch Gesetz beschränkt werden. Eine Enteignung aus Gründen des öffentlichen Interesses ist nur in Ausnahmefällen auf der Grundlage eines besonderen Gesetzes und gegen eine angemessene Entschädigung zulässig.“

Art. 112 der Verfassung bestimmt:

„Jeder hat das Recht auf Bildung. Der Staat gewährleistet den kostenlosen Zugang zur Primarschulbildung und zu den weiteren Stufen der Sekundarschulbildung. Die Primarschulbildung ist verpflichtend.“

Art. 113 der Verfassung wiederum sieht vor:

„Der Staat erkennt die Freiheit der wissenschaftlichen, künstlerischen und sonstigen Schöpfung an und gewährleistet den Schutz des Urheberrechts und des Patentrechts.“

2. Am 2. November 1995 erließ das Parlament das Hochschulgesetz, das am 1. Dezember desselben Jahres in Kraft trat.

2.1. Aufgabe der Hochschulen war nach Art. 5 des Hochschulgesetzes ursprünglich die Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und der Künste. Durch das „Grozījumi Augstskolu likumā“ (Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes) vom 21. Juni 2018 wurde Art. 5 Satz 3 geändert und erhielt folgenden Wortlaut: „Im Rahmen ihrer Tätigkeiten pflegen und entwickeln [die Hochschulen] die Wissenschaften, die Künste und die Amtssprache.“

2.2. Durch das Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 21. Juni 2018 wurde auch Art. 56 dieses Gesetzes geändert. Am Anfang von Art. 56 Abs. 3 wurden die Worte „staatliche Hochschulen“ durch die Worte „Hochschulen und in Sekundar- und Berufsschulen“ ersetzt. Seit dem 1. Januar 2019, dem Tag des Inkrafttretens dieser Änderungen, lautet Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes daher wie folgt:

„In Hochschulen und in Sekundar- und Berufsschulen werden die Studienprogramme in der Amtssprache unterrichtet. Studienprogramme können nur in folgenden Fällen in einer Fremdsprache durchgeführt werden:

1) In Lettland durchgeführte Studienprogramme für ausländischen Studierende sowie Studienprogramme, die im Rahmen der in Programmen der Europäischen Union und in internationalen Übereinkünften vorgesehenen Zusammenarbeit durchgeführt werden, können in den Amtssprachen der Europäischen Union unterrichtet werden. Wenn das Teilstudium, das in Lettland absolviert werden soll, länger als sechs Monate dauert oder mehr als zwanzig Leistungspunkten entspricht, ist in die Zahl der für ausländische Studierende obligatorischen Unterrichtsstunden das Erlernen der Amtssprache mit einzubeziehen.

2) In den Amtssprachen der Europäischen Union dürfen nicht mehr als ein Fünftel der Leistungspunkte des Studienprogramms unterrichtet werden, wobei in diese Berechnung die Abschluss- und staatlichen Prüfungen und die Erstellung von Abschlussarbeiten zur Erlangung eines Bachelor- oder Masterabschlusses nicht einzubeziehen sind.

3) Studienprogramme, die in einer Fremdsprache unterrichtet werden müssen, um die Ausbildungsziele nach Maßgabe der Ausbildungsbewertung der Republik Lettland in folgenden Kategorien von Ausbildungsprogrammen zu erreichen: sprachwissenschaftliche und kulturelle sowie fremdsprachenbezogene Studienprogramme. Der Genehmigungsausschuss entscheidet über die Zugehörigkeit des betreffenden Studienprogramms zu dieser Kategorie von Ausbildungsprogrammen.

4) Gemeinsame Studienprogramme dürfen in den Amtssprachen der Europäischen Union unterrichtet werden.“

Folglich bestimmt Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes, dass in allen Hochschulen einschließlich der privaten Hochschulen, die ihren Sitz in Lettland haben, die Studienprogramme in der Amtssprache unterrichtet werden. Die Programme dürfen nur in den in dieser Bestimmung vorgesehenen Fällen in einer Fremdsprache unterrichtet werden.

2.3. Mit dem Gesetz zur Änderung des Hochschulgesetzes vom 21. Juni 2018 wurden die Übergangsbestimmungen um die Ziffer 49 ergänzt, die wie folgt lautet:

„Die Änderungen von Art. 56 Abs. 3 dieses Gesetzes in Bezug auf die Sprache, in der die Studienprogramme zu unterrichten sind, treten am 1. Januar 2019 in Kraft. Die Hochschulen und die Sekundar- und Berufsschulen, in denen die Studienprogramme in einer Sprache unterrichtet werden, die nicht den Vorgaben von Art. 56 Abs. 3 dieses Gesetzes entspricht, können diese Programme bis zum 31. Dezember 2022 in der betreffenden Sprache unterrichten. Ab dem 1. Januar 2019 ist die Zulassung von Studierenden zu Studienprogrammen, die in einer nicht den Vorgaben von Art. 56 Abs. 3 dieses Gesetzes entsprechenden Sprache unterrichtet werden, unzulässig.

3. In Lettland gibt es zwei private Hochschulen – die Rīgas Ekonomikas augstskola (Hochschule für Wirtschaftswissenschaften Riga) und die Rīgas Juridiskā augstskola (Hochschule für Rechtswissenschaft Riga) – deren Betrieb in besonderen Gesetzen geregelt ist. Diese Gesetze enthalten u. a. Bestimmungen über die Sprache, in der der Unterricht in den genannten Einrichtungen erteilt wird.

Art. 19 Abs. 1 des Likums „Par Rīgas Ekonomikas augstskolu“ (Gesetz über die Hochschule für Wirtschaftswissenschaften Riga) bestimmt:

„In dieser Hochschule wird der Unterricht in englischer Sprache erteilt. Die Erstellung und Verteidigung der für den Erwerb des Bachelor-, Master- oder Dokortitels erforderlichen Arbeiten und die Prüfungen der beruflichen Qualifikation erfolgen in englischer Sprache.“

Art. 21 des Rīgas Juridiskās augstskolas likums (Gesetz über die Hochschule für Rechtswissenschaft Riga) sieht vor:

„Diese Hochschule bietet Studienprogramme an, für die die entsprechende Genehmigung erteilt wurde und die nach den Rechtsvorschriften anerkannt sind. Der Unterricht wird in Englisch oder in einer anderen Amtssprache der Europäischen Union erteilt.“

II. Unionsrecht

4. In Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist die Niederlassungsfreiheit verankert, und in Art. 56 dieses Vertrags der freie Dienstleistungsverkehr. Die Niederlassungsfreiheit ist auch in Zusammenhang mit der in Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten unternehmerischen Freiheit zu sehen.

III. Sachverhalt und Verfahren vor der Satversmes tiesa

5. Vor der Satversmes tiesa wurde die Sache Nr. 2019-12-01 „Zur Vereinbarkeit von Art. 5 Abs. 1 Satz 3 und Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes und von Ziffer 49 der Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes mit Art. 1, 105 und 112 der Verfassung der Republik Lettland“ eingeleitet.

Das Verfahren wurde auf Antrag von zwanzig Abgeordneten des lettischen Parlaments (im Folgenden: klagende Partei) eingeleitet. Diese Art Klage führt zur Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle. Der Zweck solcher Klagen, die von zur [Beantragung der] abstrakten Kontrolle von Rechtsnormen berechtigten Personen, zu denen die Mitglieder des lettischen Parlaments gehören, vor der Satversmes tiesa erhoben werden, besteht in der Wahrung der öffentlichen Interessen. Diese Klagen stellen ein wesentliches Instrument zum Schutz wichtiger staatlicher und sozialer Interessen dar. Die abstrakte Normenkontrolle ist ein Mittel zur Bereinigung des Rechtssystems. Es ist daher Sache der Satversmes tiesa, zu beurteilen, ob die streitigen Bestimmungen in Bezug auf sämtliche Personen, auf die die betreffende Regelung nach dem Willen des Gesetzgebers anzuwenden ist, mit höherrangigem Recht vereinbar sind (vgl. Urteil der Satversmes tiesa vom 15. November 2016 in der Sache [Nr.] 2015-25-01, Rn. 9).

6. Mit ihrer Klage vor der Satversmes tiesa hat **die klagende Partei** geltend gemacht, dass Art. 5 Abs. 1 Satz 3 und Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes sowie Ziffer 49 der Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes (im Folgenden: streitige Bestimmungen) nicht mit Art. 1, 105 und 112 der Verfassung vereinbar seien.

Die klagende Partei hat vorgetragen, die streitigen Bestimmungen beschränkten die Autonomie der privaten Hochschulen und die akademische Freiheit ihrer Lehrer und Studierenden, soweit sie die betreffenden Hochschulen zur Pflege und Entwicklung der Amtssprache verpflichteten und ihre Möglichkeiten beschränkten, Studienprogramme in Fremdsprachen anzubieten. Dies schränke das in Art. 112 der Verfassung verankerte Recht auf Bildung ein.

Außerdem beschränkten die streitigen Bestimmungen das Recht der Hochschulen auf Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit und auf entgeltliche Erbringung der Dienstleistung der Hochschulbildung gemäß der ihnen erteilten Zulassung, obwohl dieses Recht durch das in Art. 105 der Verfassung verankerte Eigentumsrecht geschützt sei. Private Hochschulen dürften Programme in englischer Sprache oder in anderen Sprachen, die keine Amtssprachen der Europäischen Union seien und für die sie bereits die entsprechende Anerkennung erhalten hätten, nicht in vollem Umfang anbieten.

Die streitigen Bestimmungen verstießen auch gegen den in Art. 1 der Verfassung verankerten Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit, nach dem die Gründer privater Hochschulen darauf hätten vertrauen dürfen, von der Nutzung ihres Eigentums profitieren zu können. Da diese Hochschulen die entsprechenden Zulassungen erhalten hätten und ihre Studienprogramme anerkannt worden seien, hätten sie darauf vertraut, die in Rede stehende gewerbliche Tätigkeit fortsetzen zu können. Es seien weder Bestimmungen vorgesehen worden, die einen schrittweisen Übergang zu der neuen Regelung ermöglichten, noch ein Ausgleichsmechanismus.

Die klagende Partei hat ferner geltend gemacht, dass die streitigen Bestimmungen, indem mit ihnen ein Hindernis für den Zugang zum Markt der Hochschulbildung geschaffen werde und Staatsangehörige und Unternehmen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union daran gehindert würden, Dienstleistungen der Hochschulbildung in Fremdsprachen zu erbringen, die durch das Recht der Europäischen Union garantierten, in Art. 49 und 56 AEUV verankerten Rechte auf Niederlassungsfreiheit und freien Dienstleistungsverkehr beeinträchtigten, ebenso wie die in Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte unternehmerische Freiheit.

7. Das Organ, dessen Handlung angefochten wurde, das Parlament, macht geltend, die streitigen Bestimmungen seien mit Art. 5, 105 und 112 der Verfassung vereinbar.

7.1. Nach Ansicht des Parlaments beschränken die streitigen Bestimmungen die Rechte privater Hochschulen nicht, da das Recht auf Bildung nur den Schutz der Rechte der Studierenden umfasse. Der Staat sei nicht verpflichtet, die Hochschulbildung in einer anderen Sprache als der Amtssprache zu gewährleisten. Der Grundsatz der Einheit des Bildungssystems verlange, dass für die verschiedenen Ausbildungsarten und -stufen einheitliche sprachliche Grundanforderungen gelten müssten. Daher könne dem Argument nicht gefolgt

werden, dass die durch Art. 112 der Verfassung verliehenen Rechte eingeschränkt würden. Selbst wenn diese Rechte eingeschränkt würden, sei die fragliche Beschränkung durch Gesetz geregelt, verfolge ein legitimes Ziel und stehe zu diesem Ziel in einem angemessenen Verhältnis.

7.2. In seinem Erwidierungsschriftsatz hat das Parlament vorgetragen, die streitigen Bestimmungen verletzen die in Art. 105 der Verfassung gewährleisteten Rechte nicht, da diese nicht das Recht des Einzelnen schützen, Gewinne zu erzielen. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die privaten Hochschulen in einem spezifisch geregelten Bereich tätig seien, der sich der Verfolgung der vom Gesetzgeber festgelegten Ziele unterordnen müsse, und dass nur im Rahmen der Verfolgung dieser Ziele eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgt werden könne. Selbst wenn man annähme, dass die streitigen Bestimmungen die in Art. 105 der Verfassung verankerten Rechte einschränken, sei diese Beschränkung verhältnismäßig, da die privaten Hochschulen weiterhin Studienprogramme, die den Anforderungen des Hochschulgesetzes entsprechen, sowie informelle Kurse anbieten und Forschungstätigkeiten ausüben könnten. Zudem sehe Ziffer 49 der Übergangsbestimmungen des Hochschulgesetzes einen hinreichend langen Übergangszeitraum vor.

In der mündlichen Verhandlung hat Herr Sandis Bērtaitis als Vertreter des Parlaments geltend gemacht, dass das Unionsrecht die Befugnis der Mitgliedstaaten, auf dem Gebiet der Bildung die zum Schutz der Verfassungswerte erforderlichen Regelungen zu erlassen, nicht einschränke. Außerdem sehe Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes besondere Bestimmungen für die Durchführung von Studienprogrammen in den Sprachen der Europäischen Union vor und bewirke daher keine Trennung vom Bildungsraum der Europäischen Union.

8. Am 11. Juni 2020 hat die **Satversmes tiesa** ein Urteil in der Sache Nr. 2019-12-01 (im Folgenden: Urteil) erlassen.

8.1. In diesem Urteil ist die **Satversmes tiesa** zu dem Ergebnis gekommen, dass das in Art. 105 der Verfassung verankerte Recht auf Eigentum im Licht der in Art. 49 AEUV verankerten Niederlassungsfreiheit auszulegen sei. Die **Satversmes tiesa** hat es daher für erforderlich gehalten, den Inhalt der Niederlassungsfreiheit zu klären, und die Möglichkeit erwogen, dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen. Zugleich hat sie festgestellt, es sei nicht wünschenswert, dass die Frage der Vereinbarkeit der streitigen Bestimmungen mit der Verfassung, während der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht werde, über einen längeren Zeitraum zumindest teilweise ungeklärt bliebe. Daher hat die **Satversmes tiesa** entschieden, die ihr vorliegende Sache in zwei Sachen aufzuteilen, von denen eine die Vereinbarkeit der streitigen Bestimmungen mit Art. 112 der Verfassung betrifft und die andere die Vereinbarkeit der streitigen Bestimmungen mit Art. 1 und 105 der Verfassung. In der ersten Sache sei ein Urteil zu erlassen gewesen, da die streitigen Bestimmungen in diesem Zusammenhang einen Bereich regelten, der gemäß Art. 165 AEUV in die

Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union falle. Was dagegen die zweite Sache anbelange, sei die materiell-rechtliche Prüfung wieder aufzunehmen.

8.2. Angesichts des engen Zusammenhangs zwischen der Hochschulbildung und der Freiheit der wissenschaftlichen, künstlerischen und sonstigen Schöpfung hat die *Satversmes tiesa* in der Sache, die die Vereinbarkeit der streitigen Bestimmungen mit Art. 112 der Verfassung betrifft, neben der Frage der Vereinbarkeit der streitigen Bestimmungen mit dem Recht auf Bildung auch die Vereinbarkeit mit der in Art. 113 der Verfassung gewährleisteten Freiheit der wissenschaftlichen Schöpfung geprüft.

In dem Urteil führt sie aus, dass der Gesetzgeber durch die in Art. 5 des Hochschulgesetzes vorgesehene Verpflichtung, die Amtssprache zu pflegen und zu entwickeln, die positive Verpflichtung des Staates konkretisiert habe, einen rechtlichen Rahmen für die Hochschulbildung zu schaffen, der gewährleiste, dass die Tätigkeit der Hochschulen im Allgemeininteresse erfolge. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass die fragliche Bestimmung den Hochschulen ein weites Ermessen in Bezug auf die Erfüllung dieser Aufgabe einräume. Folglich sei Art. 5 Abs. 1 Satz 3 des Hochschulgesetzes mit Art. 112 in Verbindung mit Art. 113 der Verfassung vereinbar.

Die *Satversmes tiesa* hat festgestellt, dass Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes in Verbindung mit Ziffer 49 der Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes zu lesen sei, da diese Vorschriften einen einheitlichen rechtlichen Rahmen bildeten. Diese Regelung beschränke die akademische Freiheit der Lehrer und Studierenden an den Hochschulen sowie die Autonomie der Hochschulen, da sie eine Beschränkung für die Durchführung von Studienprogrammen in Fremdsprachen festlege. Diese Beschränkung sei gesetzlich vorgesehen, verfolge ein legitimes Ziel und sei zur Erreichung dieses Ziels geeignet. Die *Satversmes tiesa* ist jedoch zu dem Ergebnis gekommen, dass der Gesetzgeber nicht geprüft habe, ob dieses legitime Ziel mit weniger einschneidenden Maßnahmen erreicht werden könne. Eine dieser Maßnahmen könne eine Gesamtbeurteilung der Qualität aller privaten Hochschulen sein, auf deren Grundlage die Genehmigung erteilt werden könne, Studienprogramme in einer Fremdsprache anzubieten. Ebenso würde eine Regelung, die Ausnahmen von Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes für bestimmte wissenschaftliche Zweige oder ein bestimmtes Ausbildungsniveau vorsehe, die akademische Freiheit der Lehrer und Studierenden an privaten Hochschulen sowie die Autonomie dieser Hochschulen weniger stark einschränken. Folglich seien Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes und Ziffer 49 der Übergangsbestimmungen dieses Gesetzes nicht mit Art. 112 in Verbindung mit Art. 113 der Verfassung vereinbar, soweit die streitigen Bestimmungen auf private Hochschulen anwendbar seien.

IV. Gründe, aus denen die *Satversmes tiesa* dem Gerichtshof der Europäischen Union ein Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt hat

9. Nach Art. 8 Abs. 1 des Hochschulgesetzes können Hochschulen in Lettland vom Staat oder von anderen juristischen oder natürlichen Personen, einschließlich ausländischer juristischer oder natürlicher Personen, errichtet werden. Die Hochschulbildung ist daher eine Dienstleistung, die von durch Einzelpersonen gegründeten Unternehmen erbracht werden kann.

Nach Art. 4 des Vertrags [der Europäischen Union] achtet die Europäische Union die nationale Identität der Mitgliedstaaten. Außerdem achtet die Europäische Union nach Art. 165 AEUV die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen. Daher ist der Schluss zulässig, dass der Inhalt und die Gestaltung der Hochschulbildung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union fallen. Folglich gehören die streitigen Bestimmungen, die den Betrieb von Hochschulen regeln, um die Pflege und die Entwicklung der Amtssprache zu fördern, in einen Bereich, der in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union fällt. Gleichwohl hat der Gerichtshof anerkannt, dass die Niederlassungsfreiheit auch in Bereichen gilt, deren Zuständigkeit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union überlassen ist (vgl. z. B. Urteil vom 11. Juni 2020, KOB, C-206/19, ... [nicht übersetzt] EU:C:2020:463, Rn. 20).

Die Niederlassungsfreiheit im Sinne des Art. 49 AEUV umfasst die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen nach den Bestimmungen des Aufnahmestaats für seine eigenen Angehörigen. Diese Freiheit genießen daher sowohl natürliche als auch juristische Personen. Wie der Gerichtshof festgestellt hat, ist die Niederlassungsfreiheit weit auszulegen. Sie umfasst das Recht der Staatsangehörigen und der Unternehmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, zur Gewinnerzielung dauerhaft und ununterbrochen am Wirtschaftsleben eines anderen Mitgliedstaats teilzunehmen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 21. Juni 1974, Reyners, 2/74, ... [nicht übersetzt] EU:C:1974:68, Rn. 25). Daher fällt auch die entgeltliche Erbringung von Hochschulbildung in den Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit, wenn diese Tätigkeit von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats in stabiler und kontinuierlicher Weise von einer Haupt- oder Nebenniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat aus dort ausgeübt wird. Als Beschränkungen dieser Freiheit im Sinne von Art. 49 Abs. 1 AEUV sind alle Maßnahmen anzusehen, die die Ausübung dieser Freiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 13. November 2003, Neri, C-153/02, ... [nicht übersetzt] EU:C:2003:614, Rn. 39 und 41).

9.1. In der mündlichen Verhandlung in der Sache Nr. 2019-12-01 haben verschiedene Personen, die zur Abgabe von Erklärungen aufgefordert waren, vor der Satversmes tiesa bestätigt, dass die streitigen Bestimmungen eine Beschränkung der in Art. 49 AEUV gewährleisteten Niederlassungsfreiheit darstellen könnten, weil Art. 56 des Hochschulgesetzes ein schwer zu überwindendes Hindernis für den Zugang ausländischer Unternehmen zum lettischen Markt der Hochschulbildung schaffe.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs erfasst der Begriff „Beschränkung“ im Sinne der Art. 49 und 56 AEUV alle Maßnahmen, die die Ausübung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen. Art. 49 AEUV schließt die Anwendung einer nationalen Regelung aus, die die Erbringung von Dienstleistungen zwischen Mitgliedstaaten gegenüber der Erbringung von Dienstleistungen allein innerhalb eines Mitgliedstaats erschwert (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juli 2007, Kommission/Belgien, C-522/04, ... [nicht übersetzt] EU:C:2007:405, Rn. 37). Die Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (im Folgenden: Dienstleistungsrichtlinie) enthält allgemeine Bestimmungen, die die Wahrnehmung der Niederlassungsfreiheit durch Dienstleistungserbringer sowie den freien Dienstleistungsverkehr erleichtern sollen. Art. 14 Abs. 1 der Dienstleistungsrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Erbringung von Dienstleistungen nicht von diskriminierenden Anforderungen abhängig machen dürfen.

Ebenso umfasst der Begriff der Beschränkung auch nichtdiskriminierende Maßnahmen eines Mitgliedstaats, die den Marktzugang von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten beeinträchtigen und damit den Handel innerhalb der Europäischen Union behindern (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, ... [nicht übersetzt] EU:C:2009:270, Rn. 62 und 64). Als indirekte Diskriminierung ist jede nationale Maßnahme anzusehen, die, auch wenn sie unabhängig von der Staatsangehörigkeit anwendbar ist, die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Freiheiten weniger attraktiv macht (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 3. März 2020, Vodafone Magyarország, C-75/18, ... [nicht übersetzt] EU:C:2020:139, Rn. 42 und 43).

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs lässt sich ableiten, dass nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, gleichwohl zulässig sein können, sofern sie ein legitimes und mit dem Vertrag zu vereinbarendes Ziel verfolgen, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, zur Erreichung des verfolgten Zieles geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 5. Juli 2007, Kommission/Belgien, C-522/04, ... [nicht übersetzt] EU:C:2020:139, Rn. 47). Der Gerichtshof hat zwar Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit im Bereich der Hochschulbildung geprüft, bisher jedoch [nur] in Bezug auf die Voraussetzungen für den Zugang zu einem Beruf in den Mitgliedstaaten und die Anerkennung von Hochschuldiplomen (vgl. z. B. Urteile des Gerichtshofs vom 10. Juli 2008, Kommission/Portugal, C-307/07, ... [nicht übersetzt] EU:C:2008:402 und vom 29. Januar 2009, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, C-311/06, ... [nicht übersetzt] EU:C:2009:37). Nach Ansicht der Satversmes tiesa betrifft der Ausgangsrechtsstreit den Zugang zum Markt für Dienstleistungen der Hochschulbildung. Der Gerichtshof hat sich noch nicht mit der Frage der

Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit im Bereich der Hochschulbildung befasst.

Bislang hat der Gerichtshof der Europäischen Union die Frage noch nicht geprüft, ob eine Regelung eines Mitgliedstaats, die die Pflege und die Verwendung einer nationalen Sprache im Bereich der Hochschulbildung auch privaten Hochschulen vorschreibt, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellt und, falls dies der Fall ist, ob diese Beschränkung gerechtfertigt und angemessen ist und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union in Rechtssachen, deren tatsächliche und rechtliche Umstände sich von denen des vorliegenden Falles unterscheiden, könnte im vorliegenden Fall ebenfalls einschlägig sein. So hat der Gerichtshof z. B. entschieden, dass die den Fernsehveranstaltern von einem Mitgliedstaat auferlegte Verpflichtung, einen gewissen Anteil der Einnahmen auf Werke zu verwenden, deren Originalsprache eine der Amtssprachen dieses Mitgliedstaats ist, eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs, der Niederlassungsfreiheit, des freien Kapitalverkehrs und der Arbeitnehmerfreizügigkeit darstellt. Diese Beschränkung wurde als mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen (vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 5. März 2009, UTECA, C-222/07, ... [nicht übersetzt] EU:C:2009:124, Rn. 24). Der Gerichtshof hat auch festgestellt, dass eine Regelung, die vorschreibt, dass Arbeitsverträge in der Amtssprache eines Mitgliedstaats geschlossen werden müssen, geeignet ist, eine abschreckende Wirkung auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber aus anderen Mitgliedstaaten zu haben, die diese Sprache nicht sprechen, und somit eine Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer darstellt. Diese Beschränkung ist für mit Art. 45 AEUV unvereinbar erklärt worden (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 16. April 2013, Las, C-202/11, ... [nicht übersetzt] EU:C:2013:239, Rn. 22).

Außerdem ist anzumerken, dass die Generalanwältin am Europäischen Gerichtshof Juliane Kokott in ihren Schlussanträgen vom 5. März 2020 bestimmte Vorschriften des ungarischen Rechts geprüft hat, die vorsehen, dass ausländische Hochschulen, die sich in Ungarn niederlassen möchten, dies nur tun können, wenn sie in dem Staat, in dem sie ihren Sitz haben, Dienstleistungen der Hochschulbildung erbringen, und wenn zwischen Ungarn und dem betreffenden Land ein völkerrechtlicher Vertrag abgeschlossen worden ist. Auch wenn die ungarische Regierung vorgetragen hat, diese Regelung sei zum Schutz der öffentlichen Ordnung und zur Gewährleistung der Qualität des Hochschulunterrichts erforderlich, ist die Generalanwältin zu dem Ergebnis gekommen, dass die Regelung weder mit Art. 49 in Verbindung mit Art. 54 AEUV noch mit Art. 16 der Dienstleistungsrichtlinie und auch nicht mit der in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleisteten unternehmerischen Freiheit vereinbar ist (vgl. die Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache C-66/18, Kommission/Ungarn, ... [nicht übersetzt] EU:C:2020:172, Nr. 130 bis 140, 153 bis 161 und 175).

9.2. Art. 5 des Hochschulgesetzes verpflichtet alle Hochschulen, die ein von der Republik Lettland anerkanntes Hochschuldiplom ausstellen möchten, zur Pflege und Entwicklung der Amtssprache, also des Lettischen. Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes beschränkt die Möglichkeiten privater Hochschulen, Kurse in Fremdsprachen anzubieten und zu unterrichten, da dies nur in den in dieser Bestimmung genannten Fällen möglich ist (vgl. Urteil der Satversmes tiesa vom 11. Juni 2020 in der Sache Nr. 2019-12-01, Rn. 29.4).

Diese beiden Bestimmungen gelten in gleicher Weise für öffentliche und private Hochschulen sowie für Unternehmen mit Sitz in Lettland und für solche mit Sitz im Ausland. Allerdings findet Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes gemäß Art. 21 des Gesetzes über die Hochschule für Rechtswissenschaft Riga und Art. 19 Abs. 1 des Gesetzes über die Hochschule für Wirtschaftswissenschaften Riga auf diese beiden Hochschulen mit Sitz in Lettland keine Anwendung.

Daher kommt die Satversmes tiesa zu folgendem Ergebnis: Nach der angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs könnte die Verpflichtung zur Verwendung der Amtssprache eines Mitgliedstaats oder zur Förderung ihrer Entwicklung im Bereich einer unternehmerischen Tätigkeit als eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit angesehen werden. Allerdings ist angesichts der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für den Bereich der Bildung fraglich, ob auch die den privaten Hochschulen auferlegte Verpflichtung, die Amtssprache eines Mitgliedstaats zu pflegen und zu entwickeln und in Hochschulstudienprogrammen zu verwenden, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit darstellt.

Die streitigen Bestimmungen sind in gleicher Weise auf lettische Unternehmen und auf Staatsangehörige und Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union anzuwenden, was darauf hindeuten könnte, dass die behauptete Beschränkung nicht diskriminierend ist. Nichtsdestotrotz lässt sich nach Ansicht der Satversmes tiesa der Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht eindeutig entnehmen, ob der Umstand, dass Art. 56 Abs. 3 des Hochschulgesetzes auf zwei in Lettland ansässige Hochschulen keine Anwendung findet, sich auf den Charakter dieser Beschränkung auswirkt. Es ist nicht klar, ob eine Regelung, die gleichermaßen für lettische und ausländische Unternehmen gilt, gleichzeitig aber für zwei in Lettland ansässige Unternehmen Ausnahmen vorsieht, diskriminierend ist oder nicht.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofs umfassend geprüft worden (vgl. z. B. Urteile vom 22. Januar 2013, Sky Österreich, C-283/11, ... [nicht übersetzt] EU:C:2013:28, Rn. 50 und vom 8. April 2014, Digital Rights Ireland und Seitlinger u. a., C-293/12 und C-594/12, ... [nicht übersetzt] EU:C:2014:238, Rn. 46). Gleichwohl ist, wenn man davon ausgeht, dass die im vorliegenden Fall streitigen Bestimmungen die Niederlassungsfreiheit beschränken, fraglich, ob die Auslegung von Art. 49 AEUV und von Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union den Schluss zulässt, dass diese Beschränkung gerechtfertigt und angemessen ist und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des mit dieser Beschränkung

verfolgten legitimen Ziels des Schutzes der Amtssprache erforderlich ist. Nach Ansicht der Satversmes tiesa ist die Amtssprache als Ausdruck der nationalen Identität anzusehen.

10. Art. 68 der Verfassung sieht, wie die Satversmes tiesa bereits festgestellt hat, vor, dass das Unionsrecht durch die Ratifizierung des Vertrags über den Beitritt Lettlands zur Europäischen Union Bestandteil der lettischen Rechtsordnung geworden ist. Um den Inhalt der nationalen Regelung zu klären und sie anzuwenden, sind daher das Unionsrecht und seine Auslegung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu berücksichtigen (vgl. Urteil der Satversmes tiesa vom 6. März 2019 in der Sache Nr. 2018-11-01, Rn. 16.2).

Aus den Verpflichtungen, die Lettland aufgrund seines Beitritts zur Europäischen Union übernommen hat, ergibt sich, dass Art. 105 der Verfassung im Licht der in Art. 49 AEUV verankerten Niederlassungsfreiheit auszulegen ist (vgl. Urteil der Satversmes tiesa vom 11. Juni 2020 in der Sache 2019-12-01, Rn. 23.1). In der vorliegenden Sache ist es daher erforderlich, den Inhalt von Art. 49 AEUV zu klären.

Art. 267 AEUV sieht vor, dass der Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge und über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Europäischen Union entscheidet. Die Satversmes tiesa ist ein Gericht, dessen Entscheidungen nicht mehr mit Rechtsmitteln im Sinne von Art. 267 Abs. 3 AEUV angefochten werden können. Sie hat daher ihrer Verpflichtung nachzukommen, dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen, es sei denn, sie hätte festgestellt, dass die Frage nicht entscheidungserheblich ist, dass die fragliche Bestimmung vom Gerichtshof bereits ausgelegt worden ist oder dass die korrekte Anwendung des Rechts derart offenkundig ist, dass sie keinen Raum für vernünftige Zweifel lässt (vgl. z. B. Urteil vom 6. Oktober 1982, CILFIT/Ministero della Sanità, C-283/81 ... [nicht übersetzt], EU:C:1982:335, Rn. 21). Wie sich aus der in diesem Beschluss angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, ist die richtige Auslegung und Anwendung von Art. 49 AEUV nicht derart offenkundig, dass kein Raum für vernünftige Zweifel bleibt. Obwohl der Gerichtshof diese Bestimmung des Vertrags bei verschiedenen Gelegenheiten ausgelegt hat, hat er keine Auslegung in Bezug auf die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Bereich der Hochschulbildung vorgenommen.

Folglich liegen nach Ansicht der Satversmes tiesa in der Sache Nr. 2020-33-01 Umstände vor, die die Entscheidung rechtfertigten, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen.

In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen und ... [nicht übersetzt] im Einklang mit Art. 267 AEUV hat die Satversmes tiesa

beschlossen:

1. Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1.1. Stellt eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine Beschränkung der in Art. 49 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerten Niederlassungsfreiheit oder, hilfsweise, der in Art. 56 [dieses Vertrags] gewährleisteten Dienstleistungsfreiheit sowie der in Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleisteten unternehmerischen Freiheit dar?

1.2. Welche Erwägungen sind bei der Beurteilung der Frage zu berücksichtigen, ob eine solche Regelung im Hinblick auf ihr legitimes Ziel, die Amtssprache als Ausdruck der nationalen Identität zu schützen, gerechtfertigt, angemessen und verhältnismäßig ist?

2. Das Verfahren wird bis zur Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgesetzt.

Gegen diesen Beschluss sind keine Rechtsmittel statthaft.

... [nicht übersetzt] [Unterschriften und formelle Fragen]