
Ausarbeitung

Begrenzung des Zugangs zum Hochschulstudium für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union Unionsrechtliche Anforderungen an eine Quotenregelung

Begrenzung des Zugangs zum Hochschulstudium für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Unionsrechtliche Anforderungen an eine Quotenregelung

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 045/23
Abschluss der Arbeit: 11. Oktober 2023
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung und Vorbemerkungen	4
2.	Zu den vom EuGH in der Rechtssache Bressol formulierten Anforderungen an eine nationale Quotenregelung	4
2.1.	Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit	4
2.2.	Rechtfertigungsgründe für eine mittelbare Diskriminierung	5
2.3.	Ergänzende Hinweise zur Möglichkeit der Rechtfertigung einer unmittelbaren Diskriminierung	6
3.	Exkurs: Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich und Monitoring	7

1. Fragestellung und Vorbemerkungen

Der Fachbereich Europa wurde beauftragt, darzulegen, ob die gesteuerte Vergabe von Studienplätzen in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) unter Anwendung einer bestimmten Quote zugunsten der eigenen Staatsangehörigen mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

In der vorliegenden Ausarbeitung wird die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) referiert und die darin herausgebildeten Maßstäbe zur Prüfung des Vorliegens möglicher Rechtfertigungsgründe dargestellt. In einem weiteren Schritt wird am Beispiel Österreichs die konkrete Anwendung dieser Maßstäbe auf eine in einem Mitgliedstaat praktizierte Quotenregelung aufgezeigt.

Es wird darauf hingewiesen, dass vorliegend ausschließlich die unionsrechtlichen Maßstäbe betrachtet werden, an denen sich eine Quotenregelung nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) messen lassen muss. Eine Betrachtung und Bewertung der Frage, ob diesen Maßstäbe angesichts der in der Bundesrepublik Deutschland vorliegenden Rahmenbedingungen bei der Einführung einer solchen Quotenregelung umfassend Rechnung getragen werden könnte, wird hier nicht vorgenommen.

2. Zu den vom EuGH in der Rechtssache Bressol formulierten Anforderungen an eine nationale Quotenregelung

2.1. Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit

Während das Unionsrecht zwar die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Gestaltung ihrer Bildungssysteme und Systeme der beruflichen Bildung unberührt lässt (Art. 165 Abs. 1 und 166 Abs. 1 AEUV¹), sind jene aber an das Unionsrecht, insbesondere an die Bestimmungen über Freizügigkeit in Art. 21 AEUV und das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Art. 18 AEUV gebunden, wenn sie diese Zuständigkeit ausüben.² In seinem Urteil in der Rechtssache Bressol hält der EuGH deshalb zunächst fest, die Mitgliedstaaten seien somit frei, ein Bildungssystem auf der Grundlage des freien Ausbildungszugangs ohne Beschränkung der Zahl der Studierenden einzurichten oder ein System vorzuhalten, das einen regulierten Zugang für die Studierenden vorsieht. Hätten aber die Mitgliedstaaten eines dieser Systeme oder eine Kombination hieraus gewählt, müssten die Modalitäten dieses gewählten Systems dem Unionsrecht und insbesondere dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit entsprechen.³

Hinsichtlich ihres Hochschulzugangs schlussfolgert er für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten deren Recht auf grundsätzliche Gleichbehandlung mit Studierenden aus diesem Mitgliedstaat. Der EuGH hält fest, jeder Unionsbürger habe gemäß Art. 21 Abs. 1 AEUV das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung 2016), [ABl. C 202 vom 7. Juni 2016](#).

2 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 28.

3 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 28 f.

Im Übrigen könne sich jeder Unionsbürger in allen Situationen, die dem sachlichen Anwendungsbereich des Unionsrechts unterfallen, auf Art. 18 AEUV berufen, wonach jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten sei. Hierzu gehöre auch die Ausübung der durch Art. 21 AEUV verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten.⁴ Zudem ergebe sich aus seiner Rechtsprechung, dass dieses Diskriminierungsverbot auch die Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang zur Berufsausbildung erfasse, die wiederum das Hochschul- und das Universitätsstudium umfasse.⁵

Die in der Rechtssache Bressol in Rede stehende belgische Regelung sah für Studierende, die die näher geregelte Anforderung eines Hauptwohnorts in Belgien nicht erfüllten, nur einen auf eine bestimmte Quote beschränkten Zugang zu Hochschuleinrichtungen vor. Die darin liegende Ungleichbehandlung zwischen ansässigen und nichtansässigen Studierenden betrachtet der EuGH als (rechtfertigungsbedürftige) mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, weil das Kriterium der Ansässigkeit regelmäßig für Inländer leichter zu erfüllen ist als für Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten.⁶

2.2. Rechtfertigungsgründe für eine mittelbare Diskriminierung

Die Überprüfung einer objektiven Rechtfertigung nimmt der EuGH anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vor. So müsse, um die mittelbare Diskriminierung von EU-Ausländern durch die betroffene Maßnahme zu rechtfertigen, diese geeignet sein, das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen, und sie dürfe nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.⁷

Aus der Reihe der im Verfahren vorgebrachten Rechtfertigungsgründe⁸ erkannte der EuGH insbesondere die Sicherstellung der ärztlichen Versorgung im Mitgliedstaat als legitimes Ziel an und unterstrich die hohe Bedeutung des Gesundheitsschutzes und den insoweit bestehenden besonderen Einschätzungsspielraum der Mitgliedstaaten, auch für vorsorgende Maßnahmen.

Die Überprüfung, ob und inwieweit eine nationale Regelung diesen Anforderungen an eine Rechtfertigung entspricht, weist der EuGH den Gerichten der Mitgliedstaaten zu. Er sieht sich aber befugt, diesen konkrete Hinweise für ihre Prüfung und Entscheidung zu geben, ob der Schutz der öffentlichen Gesundheit im betroffenen Mitgliedstaat tatsächlich beeinträchtigt ist.⁹

Als Maßstäbe hierfür befindet der Gerichtshof eine etwaige drohende Verringerung der Qualität der Ausbildung künftigen medizinischen Personals oder einen Mangel an ausgebildetem medizinischen Personal in einem bestimmten Gebiet jeweils mit negativen Folgen für die Versorgungsqualität und das Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit.¹⁰ Die Nachweisführung für

4 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 30 f.

5 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 32; vgl. zur Anwendbarkeit EuGH, Urteil vom 7. Juli 2005, Rs. C-147/03, Kommission/Österreich, Rn. 32 f.

6 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 45 ff.; vgl. auch *Streinz*, Europarecht: Freizügigkeit – Beschränkung des Hochschulzugangs für Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten, JuS 2010, 655 (656).

7 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 48 m.w.V.

8 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 49 ff.

9 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 64 f.

10 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 67 ff.

das tatsächliche Bestehen dieser Gefahren obliege den zuständigen nationalen Stellen.¹¹ Für einen solchen Nachweis müsse die maximale Zahl der Studienplätze berücksichtigt werden, die unter Wahrung des gewünschten Standards verfügbar wären. Gleichzeitig wäre die Zahl der Absolventen zu ermitteln, derer es bedürfte, um eine ausreichende öffentliche Gesundheitsversorgung zu garantieren.¹² Dabei dürfe aber nicht pauschal davon ausgegangen werden, dass nichtansässige Studierende nach ihrem Studium notwendigerweise in den Mitgliedstaat zögen, in dem sie vor Beginn ihres Studiums ansässig gewesen wären. Auch die Möglichkeit, dass in Belgien ansässige Studierende nach ihrem Studium ihren Beruf in einem anderen Staat ausübten gelte es zu berücksichtigen.¹³

In weiteren Schritten hätten die mitgliedstaatlichen Gerichte die Geeignetheit¹⁴ der Begrenzung der Zahl der nichtansässigen Studierenden zur Sicherstellung des Schutzes der öffentlichen Gesundheit sowie die Erforderlichkeit¹⁵ der getroffenen Maßnahmen zu beurteilen. Gegenstand der Prüfung sei dabei auch die Untersuchung, 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 gehöre.¹⁶

Sofern diese Rechtfertigungsgründe im Hinblick auf das Ziel des Schutzes der öffentlichen Gesundheit nicht vorliegen, stehen nach dem Urteil des EuGH die Bestimmungen der Art. 18 und Art. 21 AEUV einer nationalen Regelung entgegen, mit der die Zahl Studienbewerber aus anderen EU-Mitgliedstaaten beschränkt werden soll.¹⁷

2.3. Ergänzende Hinweise zur Möglichkeit der Rechtfertigung einer unmittelbaren Diskriminierung

Mit Blick auf die auftragsgemäß zu beantwortende Fragestellung einer „zugunsten der eigenen Staatsangehörigen“ eingeführten nationalen Quotenregelung ist zu den dargestellten Rechtfertigungsanforderungen ergänzend festzustellen, dass sich diese auf nationale Regelungen beziehen, die zwar nicht unmittelbar an das Merkmal der Staatsangehörigkeit anknüpfen, aber aufgrund der Benachteiligung von nichtansässigen Personen mittelbar diskriminierend wirkten. Es ist jedoch aufgrund der allgemeinen Rechtsprechung des EuGH davon auszugehen,¹⁸ dass eine Rechtfertigung auch im Falle einer unmittelbaren Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörig-

11 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 71.

12 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 72.

13 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 73.

14 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 76.

15 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 77 f.

16 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 79.

17 EuGH, Urteil vom 13. April 2010, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 82.

18 Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 13. November 2018, Rs. C-247/17, Raugevicius, Rn. 31; Urteil vom 16. Dezember 2008, Rs. C-524/06, Huber, Rn. 75. In der deutschsprachigen Literatur ist die Möglichkeit einer Rechtfertigung unmittelbarer Diskriminierungen allerdings weiterhin umstritten, vgl. zum Meinungsstand *Steinz*, in: ders., EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 18 AEUV, Rn. 58 ff.; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 18 AEUV, Rn. 38; *Michl*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 18 AEUV, Rn. 28 ff.

keit nicht von vornherein ausscheidet. Allerdings müsste der Mitgliedstaat in diesem Fall darlegen, warum eine (unabhängig vom Ort der Ansässigkeit) unmittelbar zum Nachteil EU-ausländischer Staatsangehöriger eingeführte Quotenregelung beim Hochschulzugang diese Anforderungen erfüllt. Hierbei wäre besonderes Augenmerk darauf zu legen, weshalb die Zugangsbeschränkung trotz der von einer solchen Regelung nachteilig erfassten im Inland ansässigen EU-Ausländer als erforderlich und trotz der von einer solchen Regelung nicht erfassten im EU-Ausland ansässigen Inländer mit Blick auf ihre konkrete Zielrichtung aus Sicht des Mitgliedstaats als geeignet angesehen werden könnte.

3. Exkurs: Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich und Monitoring

Österreich praktizierte seit 2006 eine sog. Safeguard-Klausel, eine Quotenregelung unter anderem für das Medizin- und Zahnmedizinstudium, auf deren Grundlage 95 % der insgesamt verfügbaren Studienplätze EU-Bürgern und gleichgestellten Personen und wiederum 75 % der Gesamtstudienplätze Inhabern von in Österreich ausgestellten Abiturzeugnissen vorbehalten sind.¹⁹ Zur Begründung führte Österreich aus, in den Studien Human- und Zahnmedizin sei das Recht auf Bildung und Zugang zur Hochschulbildung für Abiturienten aus Österreich durch erhöhten Zustrom von Studienbewerbern, die ihre Hochschulreife nicht in Österreich erworben haben, stark beschränkt und die öffentliche Gesundheit einschließlich der Wahrung einer ausgewogenen, allen zugänglichen und auf hohem Niveau stehenden ärztlichen Versorgung der Bevölkerung sei beeinträchtigt.²⁰

Hintergrund für die Einführung der „Safeguard-Klausel“ war ein erstes Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV, das die Europäische Kommission (Kommission) mit einem Mahnschreiben 1999 wegen allgemeiner Zugangshürden für Inhaber nicht-österreichischer Sekundarabschlüsse eingeleitet hatte.²¹ Nach Klageerhebung durch die Kommission hatte der EuGH 2005 festgestellt, dass die entsprechenden österreichischen Regelungen gegen das Diskriminierungsverbot verstießen.²² Nach Einführung der „Safeguard-Klausel“ richtete die Kommission im Januar 2007 erneut ein Mahnschreiben im Rahmen von Art. 260 Abs. 2 AEUV an Österreich, weil sie der Auffassung war, der Mitgliedstaat habe das Urteil des EuGH hierdurch nicht vollständig umgesetzt. Im November 2007 setzte die Kommission dieses Vertragsverletzungsverfahren bis Ende 2012 aus, um die Begründung Österreichs zu untersuchen, die hohe Zahl ausländischer

19 Die entsprechende Vorschrift findet sich heute in § 71c Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002 ([Konsolidierte Fassung, zuletzt geändert mit BGBl. I Nr. 177/2001](#)). Von 2006 bis 2016 war der entsprechende Regelungsgehalt in § 124b Abs. 5 Universitätsgesetz 2002 verankert, [BGBl. I Nr. 74/2006](#).

20 Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, [Bericht der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren](#), Wien 2021, S. 5.

21 Das gesamte Verfahren wurde von der Kommission bis zum Abschluss 2017 unter dem Az. INFR(1998)2308 geführt, mit dem die einzelnen formellen Schritte im Vertragsverletzungs-[Register der Kommission](#) nachvollzogen werden können.

22 EuGH, Urteil vom 7. Juli 2005, Rs. C-147/03, Kommission/Österreich, insb. Rn. 60 ff.

Studierender könnte negative Folgen für die Zukunft des öffentlichen Gesundheitssystems in Österreich haben.²³ Mit einer späteren Verlängerung des Aussetzungszeitraums bis Ende 2016 sollte Österreich die Gelegenheit zur Erhebung statistischer Daten gegeben werden, um anhand der vom EuGH im oben dargestellten Urteil in der Rechtssache Bressol bestimmten Grundsätze zu belegen, dass die praktizierte Quotenregelung gerechtfertigt, verhältnismäßig und für die Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels, den Schutz des öffentlichen Gesundheitssystems, angemessen ist.²⁴

Die Behörden Österreichs richteten daraufhin ein umfassendes Programm zur statistischen Datenerhebung ein und vereinbarten mit der Kommission einen jährlichen Überwachungsmechanismus. Das Ziel der Erhebung bestand darin zu untermauern, dass das österreichische Gesundheitssystem ohne Quotenregelung – insbesondere wegen der Rückkehr deutscher Studierender nach Abschluss ihres Medizinstudiums in Österreich nach Deutschland – gefährdet wäre. Die Datenerhebung umfasst die Zahl und Aufteilung der Studienbewerber und Absolventen, Untersuchungen zu Verbleib und Wegzug nach Studienabschluss, zu Wirkungen von Anreizen und Standortattraktivierungen zum Zwecke des Verbleibs der Absolventen in Österreich sowie zu der Entwicklung des Zustroms von Medizinern aus dem Ausland.

Auf der Grundlage des im Oktober 2016 vorgelegten Schlussberichts Österreichs billigte die Kommission dessen Quotensystem für die Vergabe von Medizinstudienplätzen zum Schutz des österreichischen Gesundheitssystems, fordert das Land jedoch auf, die Quote für Zahnmedizin abzuschaffen, da ein vergleichbarer Schutzbedarf nicht belegt werden konnte. Die Novellierung des Universitätsgesetzes 2002 beseitigte im Jahr 2018 die Quotenregelung für das Studium der Zahnmedizin. Daraufhin stellte die Kommission das Vertragsverletzungsverfahren zwar ein, forderte Österreich jedoch dazu auf, das Monitoring fortzuführen und alle fünf Jahre einen Bericht zur Quotenregelung für das Studium der Humanmedizin vorzulegen.²⁵

In seinem jüngsten Bericht kommt Österreich zu dem Schluss, „dass eine tatsächliche Gefährdung des öffentlichen Gesundheitssystems in Österreich durch einen absehbaren Mangel an Ärztinnen und Ärzten, die diesen Beruf in Österreich ausüben, in naher Zukunft besteht und somit der Schutz der öffentlichen Gesundheit tatsächlich gefährdet ist, sowie, dass die Quotenregelung des Universitätsgesetzes für Humanmedizin geeignet, erforderlich und angemessen ist, um das

23 Vgl. auch GA Sharpston, Schlussanträge vom 25. Juni 2009 zu EuGH, Rs. C-73/08, Bressol u.a., Rn. 28 sowie Fn. 7 dort, wonach die Kommission zeitgleich ein Mahnschreiben nach Art. 258 AEUV wegen der in der Rechtssache gegenständlichen Vorschriften an Belgien richtete (Az. INFR(2006)4760), dieses Verfahren aber mit der gleichen Begründung im November aussetzte.

24 Vgl. Pressemitteilung der Kommission vom 17. Mai 2017, Freizügigkeit von Studierenden: Kommission stellt Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich ein, [IP/17/1282](#); Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, [Bericht der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren](#), Wien 2021, S. 9 ff. Bereits 2015 befasst sich aber der österreichische Verfassungsgerichtshof (VfGH) mit der Unionsrechtskonformität der „Safeguard-Klausel“ und sah die damals basierend auf den Bressol-Kriterien vorgelegten Zahlen der österreichischen Bundesregierung als hinreichenden Nachweis, vgl. VfGH, Entscheidung vom 5. März 2015, Geschäftszahl [B 533/2013](#).

25 Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, [Bericht der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren](#), Wien 2021, S. 10 ff.

im allgemeinen Interesse liegende Ziel der Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen, ausgewogenen und allgemein zugänglichen Gesundheitsversorgung in Österreich zu erreichen“.²⁶

Fachbereich Europa

26 Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, [Bericht der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren](#), Wien 2021, S. 5.