

PD Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle

Einflüsse des allgemeinen Unionsrechts auf das europäische Wissenschaftsrecht

**Das Hochschulwesen als Wirtschaftsfaktor:
öffentliches Gut oder kommerzielle Dienstleistung?**

Das Hochschulwesen als öffentliches Gut oder kommerzielle Dienstleistung?

- Das Hochschulwesen wird seit jeher als „öffentliches Gut“ bezeichnet und dementsprechend öffentlich finanziert.
- In letzter Zeit ist jedoch ein Strukturwandel eingetreten.

Ökonomisierung des Hochschulsektors

- Kontraktmanagement (Leistungsvereinbarung, Globalhaushalte und Controlling)
- Akademischer Kapitalismus anstelle der Wissenschaftsfreiheit
- „Entindividualisierung“ der Wissenschaft
- Wichtigkeit der Drittmittelinwerbung
- Hochschulwirtschaftsrecht

Gliederung des Vortrags:

- Wirtschaftliche Bedeutung des Hochschulwesens im Zusammenhang mit den neuen virtuellen Studienangeboten
- Analyse des Hochschulwesens: öffentliches Gut und zugleich als Wirtschaftsfaktor im Lichte des Unionsrechts
- Hochschulbildung als Dienstleistung und Vormarsch kommerzieller Dienstleistungsanbieter
- Schlussfolgerungen

Präsenzstudium und Fernstudium

- Internet-Universitäten, telematische Universitäten, Open Universities
- Überwindung der traditionellen Lebenszeitaufteilung
- „Learning on Demand“
- Blended Learning

Nachteile:

- Fernunterricht gegen Bezahlung (höhere Studiengebühren)
- „Problematische Übereinstimmung“ zwischen Form und Inhalt
- Auflösung der Einheit von Forschung und Lehre
- Auflösung des Universitätsverständnisses als „physische Gemeinschaft“

Unionsrechtliche Dimension des Hochschulrechts

- Verbürgung der Wissenschaftsfreiheit (Art. 13) und der Bildungsfreiheit (Art. 14) in der Grundrechtecharta
- Keine „harten Kompetenzen“ der Europäischen Union im Bildungssektor (Förderrecht, Harmonisierungsverbot, Negativkompetenz): Art. 165 AEUV (allgemeine Bildung), Art. 166 AEUV (berufliche Bildung)
- Studierende, Lehrende und Hochschulen sind auch wirtschaftliche Akteure

Es geht dabei:

- a) um die Freizügigkeit der Lehrenden
- b) um die Freizügigkeit der Studierenden
- c) um die Frage der Hochschulen als Unternehmen und des Wettbewerbsrechts

Freizügigkeit der Lehrenden

1. Arbeitnehmerfreizügigkeit
2. Dienstleistungsfreiheit
3. Niederlassungsfreiheit

Keine Anwendung der Bereichsausnahmen laut Art. 45, 51 und 62 AEUV

Verbot von Diskriminierungen aufgrund der Staatsbürgerschaft

ABER

Praktische Hindernisse:

- Unterschiede in der Qualifikationen (z.B. Habilitation) und im Auswahlverfahren
- Unterschiede im Dienstrecht, den Arbeitsverhältnissen und dem System der Alterssicherung

Freizügigkeit der Studierenden

- Verbot der Diskriminierung nach der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) und Unionsbürgerschaft (Art. 20 und 21 AEUV)
- Wichtigkeit der Berufsbildungskompetenz der Europäischen Union
- Festgestellte Beschränkungen bei:
 1. Hochschulzugang („besondere Universitätsreife“, Quotenregelung)
 2. Studienbeiträge
 3. Sozialhilfe

Uneingeschränkte Inländergleichbehandlung nur bei berufstätigen Studierenden

Hochschulen als Unternehmen?

- Staatlich finanzierte Leistungen sind keine Dienstleistungen, da Gewinnelement fehlt
- Funktionales Verständnis der Unternehmenseigenschaft: Verbindung zum Wirtschaftsleben trotz öffentlich-rechtlicher Struktur
- Starker Grundrechtsbezug
- Staatlich anerkannte private Hochschulen als „Dienstleistungen von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“
- Relevanz des Beihilferechts
- Relevanz des Kartellrechts

Die Hochschulbildung als kommerzielle Dienstleistung

Aufnahme der Hochschulbildung in den Katalog des Abkommens über den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen (GATS)

Klassifikationsschema mit 12 Dienstleistungssektoren

Fünfter Sektor mit Bildungsdienstleistungen (*Educational Services*):

- a) primäre Bildungsdienstleistungen
- b) sekundäre Bildungsdienstleistungen
- c) höhere (tertiäre) Bildungsdienstleistungen
- d) Erwachsenenbildung
- e) andere Bildungsdienstleistungen

Erbringungsmodus

- a) Grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung (z.B. E-Learning)
- b) Nutzung einer Dienstleistung im Ausland (z.B. ausländische Studierende in einem Gastland)
- c) Kommerzielle Präsenz ausländischer Dienstleister im Inland (z.B. Zweigstellen von Hochschulen in einem Gastland)
- d) Präsenz natürlicher Personen in einem Gastland (z.B. ausländische Dozenten und Wissenschaftler in einem Gastland)

Allgemeine Liberalisierungsverpflichtungen

- Laut der Meistbegünstigungsklausel (Art. II GATS) gewährt jedes Mitglied hinsichtlich aller Maßnahmen, die Gegenstand des Übereinkommens sind, den Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als diejenige, die es den gleichen Dienstleistungserbringern eines anderen Landes gewährt.
- Laut der Transparenzpflicht (Art. III GATS) hat jeder Mitgliedstaat die Maßnahmen zu veröffentlichen, die sich auf die Anwendung des Übereinkommens beziehen oder dieses beeinträchtigen.
- Anerkennung ausländischer Qualifikationserfordernisse (Art. VII GATS): Nationale Qualifikationserfordernisse dürfen keine unnötige Belastung für die Dienstleistungsanbieter darstellen.

Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen

Neben den allgemeinen Liberalisierungsverpflichtungen gibt es:

- horizontale Verpflichtungen (sektorübergreifende Verpflichtungen, die alle Dienstleistungsbereiche betreffen),
- sektorale Verpflichtungen, die ausschließlich einen Sektor betreffen, z.B. den Bildungssektor.

Diese Klassifikationen ermöglichen eine sehr differenzierte Liberalisierung von Dienstleistungen. Im Rahmen der Bildung handelt es sich übrigens um eine „gemischte Zuständigkeit“ der EU und der Mitgliedstaaten, weswegen die EU allfällige völkerrechtliche Verträge nur gemeinsam mit den Mitgliedstaaten abschließen kann.

EU und Mitgliedstaaten

Liberalisierungen, die drei Erbringungsarten betreffen: Erbringung von Dienstleistungen im Ausland, Nutzung von Dienstleistungen im Ausland und kommerzielle Präsenz von Dienstleistern im Ausland.

ABER:

Im Bereich der Bildungsdienstleistungen wurden diese Verpflichtungen auf den privat finanzierten Dienstleistungssektor beschränkt.

Die EU hat außerdem unter den „horizontalen Verpflichtungen“ eintragen lassen, dass „Dienstleistungen, die auf nationaler und örtlicher Ebene als öffentliche Aufgabe betrachtet werden, staatlichen Monopolen oder ausschließlichen Rechten privater Betreiber unterliegen“ vom freien Marktzugang ausgeschlossen werden können.

Dienstleistungen „in Ausübung öffentlicher Gewalt“

Art. 1 Abs. 3, Buchst. c) GATS „Jede Art von Dienstleistung, die weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht wird“ erfolgt in Ausübung öffentlicher Gewalt.

Das Wettbewerbserfordernis ist nicht kumulativ mit dem Erfordernis einer Tätigkeit auf kommerzieller Basis anzusehen.

Im Hochschulwesen ist das Wettbewerbserfordernis erfüllt, da von einer Konkurrenzsituation mit Privatuniversitäten auszugehen ist.

Schlussfolgerungen

- Auf unionsrechtlicher Ebene wird von den Prinzipien der regionalen Kooperation und der Anerkennung der Hochschulbildung als „öffentlichem Gut“ ausgegangen.
- Durch das GATS erfolgt eine Liberalisierung des Bildungsmarkts, die nach rein marktwirtschaftlichen Kriterien funktionieren soll.
- Mögliches „Zwei-Klassen-Hochschulsystem“ zwischen Studienprogrammen ohne kommerziellen Wert und marktorientiert handelnden privaten Anbietern.
- Monopolverlust der konventionellen, staatlich verankerten Hochschule.

Schlussfolgerungen

- Virtualisierung des Bildungs-angebotes mit dem Vordringen international agierender Akteure (insbesondere britischer, australischer und US-amerikanischer Herkunft) in ehemals nationale Bildungsmärkte.
- „Franchising“ als Lizenzverleihung an ausländische Hochschulen, die Studienabschlüsse vergeben.
- Befugnis zur Verleihung von Abschlüssen (*degree awarding power*) wird auf ausländische Anbieter übertragen.
Bedeutungszunahme von Maßnahmen zur Sicherung von Qualitätsstandards in der transnationalen netzbasierten Lehre infolge der Deregulierung des Bildungsmarkts.

Schlussfolgerungen

- Das Unionsrecht enthält keine hochschulrechtlichen Organisationsvorgaben.
- Trotzdem starke Bemühungen zur Europäisierung des Hochschulwesens (Erasmus, Gleichwertigkeit der Studientitel, Offene Methode der Koordinierung, mehrjährige Forschungsrahmenprogramme).
- Das unionsrechtliche Wettbewerbsparadigma ist nicht mit einer Kommerzialisierung des Hochschulwesens gleichzusetzen.
- Einfluss des Bologna-Prozesses auf die Ökonomisierung des Hochschulwesens.
- Globalisierungsschub als neue Dimension des Wandels für die Hochschulen und die Hochschulpolitik.