Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

6. Oktober 2020*

Inhaltsverzeichnis

I. Rechtlicher Rahmen 5
A. WTO-Recht 5
1. WTO-Übereinkommen 5
2. GATS 5
3. Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten 8
B. Unionsrecht 9
C. Ungarisches Recht 10
II. Vorgerichtliches Verfahren 11
III. Zur Klage 12
A. Zur Zulässigkeit 12
1. Vorbringen der Verfahrensbeteiligten 12
2. Würdigung durch den Gerichtshof 13
B. Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs 15
1. Vorbringen der Parteien 15
2. Würdigung durch den Gerichtshof 16
C. Zur Begründetheit 19
1. Zum Erfordernis des Vorliegens eines vorherigen völkerrechtlichen Vertrags 19

* Verfahrenssprache: Ungarisch.

a) Zu den Folgen der Verpflichtungen Ungarns im Sektor der Hochschulbildungsdienstleistungen im Hinblick auf die Regel der Inländerbehandlung in Art. XVII GATS 19

1) Vorbringen der Parteien 19

2) Würdigung durch den Gerichtshof 20

b) Zur Änderung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten gleicher inländischer Dienstleistungserbringer 22

1) Vorbringen der Parteien 22

2) Würdigung durch den Gerichtshof 22

c) Zur Rechtfertigung gemäß Art. XIV GATS 23

1) Vorbringen der Parteien 23

2) Würdigung durch den Gerichtshof 24

2. Zum Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung 25

a) Zu Art. XVII GATS 25

1) Zur Änderung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten gleicher inländischer Dienstleistungserbringer 25

i) Vorbringen der Parteien 25

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 26

2) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung 26

i) Vorbringen der Parteien 26

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 27

b) Zu Art. 49 AEUV 27

1) Zur Anwendbarkeit von Art. 49 AEUV 27

i) Vorbringen der Parteien 27

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 27

2) Zum Vorliegen einer Beschränkung 28

i) Vorbringen der Parteien 28

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 28

3) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung 29

i) Vorbringen der Parteien 29

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 30

c) Zu Art. 16 der Richtlinie 2006/123 und, hilfsweise, zu Art. 56 AEUV 31

1) Zur Anwendbarkeit der Richtlinie 2006/123 31

i) Vorbringen der Parteien 31

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 31

2) Zum Vorliegen einer Beschränkung 32

i) Vorbringen der Parteien 32

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 32

3) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung 32

i) Vorbringen der Parteien 32

ii) Würdigung durch den Gerichtshof 33

3. Zu Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta 33

a) Zur Anwendbarkeit der Charta 33

1) Vorbringen der Parteien 33

2) Würdigung durch den Gerichtshof 34

b) Zum Vorliegen von Einschränkungen der betroffenen Grundrechte 34

1) Vorbringen der Parteien 34

2) Würdigung durch den Gerichtshof 35

c) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung 36

1) Vorbringen der Parteien 36

2) Würdigung durch den Gerichtshof 37

Kosten 37

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Zulässigkeit – Zuständigkeit des Gerichtshofs – Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen – Art. XVI – Marktzugang – Liste spezifischer Verpflichtungen – Bedingung des Vorliegens einer Genehmigung – Art. XX Abs. 2 – Art. XVII – Inländerbehandlung – In einem Drittstaat ansässiger Dienstleistungserbringer – Nationale Regelung eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Erbringung von Hochschulbildungsdienstleistungen in seinem Hoheitsgebiet aufstellt – Erfordernis des Abschlusses eines völkerrechtlichen Vertrags mit dem Sitzstaat des Dienstleistungserbringers – Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat des Dienstleistungserbringers – Änderung der

Wettbewerbsbedingungen zugunsten der nationalen Dienstleistungserbringer – Rechtfertigung – Öffentliche Ordnung – Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken – Art. 49 AEUV – Niederlassungsfreiheit – Richtlinie 2006/123/EG – Dienstleistungen im Binnenmarkt – Art. 16 – Art. 56 AEUV – Freier Dienstleistungsverkehr – Vorliegen einer Beschränkung – Rechtfertigung – Zwingender Grund des Allgemeininteresses – Öffentliche Ordnung – Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken – Hochwertige Lehre – Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Art. 13 – Akademische Freiheit – Art. 14 Abs. 3 – Freiheit zur Gründung von Lehranstalten – Art. 16 – Unternehmerische Freiheit – Art. 52 Abs. 1“

In der Rechtssache C-66/18

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 1. Februar 2018,

Europäische Kommission, vertreten durch V. Di Bucci, L. Malferrari, B. De Meester sowie K. Talabér-Ritz als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Ungarn, vertreten durch M. Z. Fehér und G. Koós als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta, des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, der Kammerpräsidentin A. Prechal, der Kammerpräsidenten M. Vilaras, M. Safjan und S. Rodin, der Richter E. Juhász, J. Malenovský (Berichterstatter), L. Bay Larsen und T. von Danwitz, der Richterin C. Toader sowie des Richters C. Lycourgos,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: R. Șereș, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 24. Juni 2019,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 5. März 2020

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass Ungarn

– gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (im Folgenden: GATS) in Anhang 1 B des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) (im Folgenden: WTO-Übereinkommen), das in Marrakesch unterzeichnet und durch den Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten

fallenden Bereiche genehmigt wurde (ABl. 1994, L 336, S. 1), verstoßen hat, weil in § 76 Abs. 1 Buchst. a des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Gesetz Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) (*Magyar Közlöny* 2011/165) in der am 4. April 2017 vom ungarischen Parlament verabschiedeten Fassung des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Gesetz Nr. XXV von 2017 zur Abänderung des Gesetzes Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) (*Magyar Közlöny* 2017/53) (im Folgenden: Hochschulgesetz) ausländischen Hochschuleinrichtungen mit Sitz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) als Bedingung für die Möglichkeit der Erbringung von Bildungsdienstleistungen der Abschluss eines internationalen Abkommens vorgeschrieben wird;

– gegen seine Verpflichtungen aus Art. 16 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. 2006, L 376, S. 36) und jedenfalls aus den Art. 49 und 56 AEUV sowie aus Art. XVII GATS verstoßen hat, weil in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes ausländischen Hochschuleinrichtungen vorgeschrieben wird, in ihren Herkunftsländern Hochschulausbildung durchzuführen;

– gegen seine Verpflichtungen aus Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) verstoßen hat, weil in § 76 Abs. 1 Buchst. a und b des Hochschulgesetzes die vorgenannten Maßnahmen (im Folgenden: streitige Maßnahmen) vorgeschrieben werden;

– Ungarn die Kosten aufzuerlegen.

I. Rechtlicher Rahmen

A. WTO-Recht

1. WTO-Übereinkommen

2 Art. XVI Abs. 4 des WTO-Übereinkommens bestimmt:

„Jedes Mitglied stellt sicher, dass seine Gesetze, sonstigen Vorschriften und Verwaltungsverfahren mit seinen Verpflichtungen aufgrund der als Anlage beigefügten Übereinkommen in Einklang stehen."

2. GATS

3 In Art. I Abs. 1 bis 3 GATS heißt es:

„(1) Dieses Übereinkommen findet Anwendung auf die Maßnahmen der Mitglieder, die den Handel mit Dienstleistungen beeinträchtigen.

(2) Für die Zwecke dieses Übereinkommens bedeutet der Handel mit Dienstleistungen die Erbringung einer Dienstleistung

…

c) durch einen Dienstleistungserbringer eines Mitglieds mittels kommerzieller Präsenz im Hoheitsgebiet eines anderen Mitglieds;

…

(3) Für die Zwecke dieses Übereinkommens

a) bedeutet der Begriff ‚Maßnahmen der Mitglieder' Maßnahmen
   i) zentraler, regionaler oder örtlicher Regierungen und Behörden sowie
   ii) nichtstaatlicher Stellen in Ausübung der ihnen von zentralen, regionalen oder örtlichen Regierungen oder Behörden übertragenen Befugnisse.

Bei der Erfüllung seiner Pflichten und Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens trifft jedes Mitglied die ihm zur Verfügung stehenden angemessenen Maßnahmen, um die Einhaltung dieser Pflichten und Verpflichtungen durch die regionalen und örtlichen Regierungen und Behörden sowie nichtstaatliche Stellen in seinem Hoheitsgebiet zu gewährleisten;

…"

4 Art. XIV GATS sieht vor:

„Unter der Voraussetzung, dass Maßnahmen nicht in einer Weise angewendet werden, die ein Mittel zu willkürlicher oder unberechtigter Diskriminierung unter Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, oder eine verdeckte Beschränkung für den Handel mit Dienstleistungen darstellen würde, darf dieses Übereinkommen nicht dahingehend ausgelegt werden, dass es die Annahme oder Durchsetzung von Maßnahmen eines Mitglieds verhindert,

a) die erforderlich sind, um die öffentliche Moral oder die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten;

…

c) die erforderlich sind, um die Erhaltung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften zu gewährleisten, die nicht im Widerspruch zu diesem Übereinkommen stehen, einschließlich solcher
   i) zur Verhinderung irreführender und betrügerischer Geschäftspraktiken oder zur Behandlung der Folgen einer Nichterfüllung von Dienstleistungsverträgen,

…"

5 Die Art. XVI bis XVIII GATS gehören zu Teil III („Spezifische Verpflichtungen") dieses Übereinkommens.

6 Art. XVI GATS („Marktzugang") sieht vor:

„(1) Hinsichtlich des Marktzugangs durch die in Artikel I definierten Erbringungsarten gewährt jedes Mitglied den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die, die nach den in seiner Liste vereinbarten und festgelegten Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen vorgesehen ist.

(2) In Sektoren, in denen Marktzugangsverpflichtungen übernommen werden, werden die Maßnahmen, die ein Mitglied weder regional noch für sein gesamtes Hoheitsgebiet aufrechterhalten oder einführen darf, sofern in seiner Liste nichts anderes festgelegt ist, wie folgt definiert:

a) Beschränkungen der Anzahl der Dienstleistungserbringer in Form von zahlenmäßigen Quoten, Monopolen oder Dienstleistungserbringern mit ausschließlichen Rechten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

b) Beschränkungen des Gesamtwerts der Dienstleistungsgeschäfte oder des Betriebsvermögens in Form zahlenmäßiger Quoten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

c) Beschränkungen der Gesamtzahl der Dienstleistungen oder des Gesamtvolumens erbrachter Dienstleistungen durch Festsetzung bestimmter zahlenmäßiger Einheiten in Form von Quoten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

d) Beschränkungen der Gesamtzahl natürlicher Personen, die in einem bestimmten Dienstleistungssektor beschäftigt werden dürfen oder die ein Dienstleistungserbringer beschäftigen darf und die zur Erbringung einer spezifischen Dienstleistung erforderlich sind und in direktem Zusammenhang damit stehen, in Form zahlenmäßiger Quoten oder des Erfordernisses einer wirtschaftlichen Bedürfnisprüfung;

e) Maßnahmen, die bestimmte Arten rechtlicher Unternehmensformen oder von Gemeinschaftsunternehmen beschränken oder vorschreiben, durch die ein Dienstleistungserbringer eine Dienstleistung erbringen darf, und

f) Beschränkungen der Beteiligung ausländischen Kapitals durch Festsetzung einer prozentualen Höchstgrenze für die ausländische Beteiligung oder für den Gesamtwert einzelner oder zusammengefasster ausländischer Investitionen."

7 Art. XVII („Inländerbehandlung") GATS bestimmt:

„(1) In den in seiner Liste aufgeführten Sektoren gewährt jedes Mitglied unter den darin festgelegten Bedingungen und Vorbehalten den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds hinsichtlich aller Maßnahmen, welche die Erbringung von Dienstleistungen beeinträchtigen, eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt …

(2) Ein Mitglied kann das Erfordernis des Absatzes 1 dadurch erfüllen, dass es Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds eine Behandlung gewährt, die mit der, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern gewährt, entweder formal identisch ist oder sich formal von ihr unterscheidet.

(3) Eine formal identische oder formal unterschiedliche Behandlung gilt dann als weniger günstig, wenn sie die Wettbewerbsbedingungen zugunsten von Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern des Mitglieds gegenüber gleichen Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds verändert."

8 Art. XX Abs. 1 und 2 GATS sieht vor:

„(1) Jedes Mitglied legt in einer Liste die spezifischen Verpflichtungen fest, die es nach Teil III übernimmt. Jede Liste enthält für die Sektoren, für die derartige Verpflichtungen übernommen werden, folgende Angaben:

a) Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen für den Marktzugang;

b) Bedingungen und Qualifikationen für die Inländerbehandlung;

…

(2) Maßnahmen, die sowohl mit Artikel XVI als auch mit Artikel XVII nicht vereinbar sind, werden in die für Artikel XVI vorgesehene Spalte eingetragen. In diesem Fall gilt der Eintrag als Bedingung oder Qualifikation auch zu Artikel XVII."

3. Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten

9 Art. 1 Abs. 1 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten in Anhang 2 des WTO-Übereinkommens (im Folgenden: Streitbeilegungsvereinbarung) sieht vor, dass die Regeln und Verfahren dieser Vereinbarung für Streitigkeiten gelten, die aufgrund der Bestimmungen über Konsultationen und Streitbeilegung der in Anhang 1 des WTO-Übereinkommens genannten Übereinkommen vorgebracht werden, zu denen u. a. das GATS gehört.

10 Art. 3 Abs. 2 dieser Vereinbarung lautet:

„Das Streitbeilegungssystem der WTO ist ein zentrales Element zur Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem. Die Mitglieder erkennen an, dass es dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu bewahren und die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären. Die Empfehlungen und Entscheidungen des [Streitbeilegungsgremiums] können die in den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen enthaltenen Rechte und Pflichten weder ergänzen noch einschränken."

11 Art. 11 der Vereinbarung lautet:

„Die Aufgabe der Panels besteht darin, das [Streitbeilegungsgremium] bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben aufgrund dieser Vereinbarung und der unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu unterstützen. Demgemäß nimmt das Panel eine objektive Beurteilung der vor ihm liegenden Angelegenheit vor, einschließlich einer objektiven Beurteilung des Sachverhalts und der Anwendbarkeit sowie der Vereinbarkeit mit den einschlägigen unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen, und trifft andere Feststellungen, die dem [Streitbeilegungsgremium] helfen, die in den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen vorgesehenen Empfehlungen abzugeben oder Entscheidungen zu treffen. Die Panels sollen sich regelmäßig mit den Streitparteien beraten und ihnen ausreichend Gelegenheit geben, eine für alle Seiten zufriedenstellende Lösung zu finden."

12 Art. 17 („Rechtsmittelprüfung") der Vereinbarung sieht insbesondere vor:

„(6) Ein Rechtsmittel beschränkt sich auf die in dem Panelbericht behandelten Rechtsfragen und auf die Rechtsauslegung durch das Panel.

…

(13) Das Berufungsgremium kann die rechtlichen Feststellungen und die Schlussfolgerungen des Panels bestätigen, abändern oder aufheben.

…"

13 Art. 19 Abs. 1 der Streitbeilegungsvereinbarung lautet:

„Kommt ein Panel oder das Berufungsgremium zu dem Schluss, dass eine Maßnahme mit einem unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen unvereinbar ist, so empfiehlt es, dass das betreffende Mitglied die Maßnahme mit dem Übereinkommen in Einklang bringt. Zusätzlich zu seinen Empfehlungen kann das Panel oder das Berufungsgremium Möglichkeiten vorschlagen, wie das betreffende Mitglied die Empfehlungen umsetzen könnte."

14 Art. 21 („Überwachung der Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen“) der Streitbeilegungsvereinbarung bestimmt:

„(1) Die umgehende Beachtung der Empfehlungen und Entscheidungen des [Streitbeilegungsgremiums] ist für die wirksame Beilegung von Streitigkeiten zum Wohl aller Mitglieder wesentlich.

…

(3) Auf einer Sitzung des [Streitbeilegungsgremiums], die innerhalb von dreißig Tagen nach der Annahme des Berichts des Panels oder des Berufungsgremiums abgehalten wird, unterrichtet das betreffende Mitglied das [Streitbeilegungsgremium] über seine Absichten hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen und Entscheidungen des [Streitbeilegungsgremiums]. Ist es möglich, die Empfehlungen und Entscheidungen sofort umzusetzen, so wird dem betreffenden Mitglied ein angemessener Zeitraum dafür eingeräumt. …

…

(6) Das [Streitbeilegungsgremium] überwacht die Umsetzung der angenommenen Empfehlungen oder Entscheidungen. …

…“

15 In Art. 22 Abs. 1 der Streitbeilegungsvereinbarung heißt es:

„Eine Entschädigung und die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Pflichten sind vorübergehende Maßnahmen, die zur Verfügung stehen, wenn die Empfehlungen und Entscheidungen nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums umgesetzt werden. …“

16 Art. 23 Abs. 1 der Streitbeilegungsvereinbarung lautet:

„Bemühen sich Mitglieder um die Beseitigung einer Verletzung von Pflichten oder einer sonstigen Zunichtemachung oder Schmälerung von Vorteilen aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen oder einer Behinderung bei der Erreichung eines der Ziele der unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen, so halten sie sich an die Regeln und Verfahren dieser Vereinbarung und befolgen sie.“

B. Unionsrecht

17 Im 41. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123 heißt es:

„Der Begriff der öffentlichen Ordnung in der Auslegung des Gerichtshofs [der Europäischen Union] umfasst den Schutz vor einer tatsächlichen und hinreichend erheblichen Gefahr, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt; hierunter können insbesondere Fragen der menschlichen Würde, des Schutzes von Minderjährigen und hilfsbedürftigen Erwachsenen sowie der Tierschutz fallen. …“

18 Gemäß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 gilt diese für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.

19 Art. 4 Nr. 1 dieser Richtlinie definiert den Begriff der „Dienstleistung“ als „jede von Artikel [57 AEUV] erfasste selbstständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“.

20 Art. 16 („Dienstleistungsfreiheit“) Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2006/123 sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten achten das Recht der Dienstleistungserbringer, Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ihrer Niederlassung zu erbringen.

Der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, gewährleistet die freie Aufnahme und freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets.

Die Mitgliedstaaten dürfen die Aufnahme oder Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht von Anforderungen abhängig machen, die gegen folgende Grundsätze verstoßen:

a) Nicht-Diskriminierung: die Anforderung darf weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder – bei juristischen Personen – aufgrund des Mitgliedstaats, in dem sie niedergelassen sind, darstellen;

b) Erforderlichkeit: die Anforderung muss aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sein;

c) Verhältnismäßigkeit: die Anforderung muss zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

…

(3) Der Mitgliedstaat, in den sich der Dienstleistungserbringer begibt, ist nicht daran gehindert, unter Beachtung des Absatzes 1 Anforderungen in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen zu stellen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt sind. …“

C. Ungarisches Recht

21 Nach § 76 Abs. 1 Buchst. a des Hochschulgesetzes darf eine ausländische Hochschuleinrichtung eine zu einem Abschluss führende Lehrtätigkeit nur dann auf dem Gebiet Ungarns ausüben, wenn „die zwingende Geltung eines zwischen der Regierung Ungarns und der Regierung des Staates, in dem die ausländische Hochschuleinrichtung ihren Sitz hat – im Falle eines föderalen Staates, in dem nicht die Zentralregierung für die Anerkennung der Bindungswirkung eines völkerrechtlichen Vertrags zuständig ist, aufgrund einer vorherigen Vereinbarung mit der Zentralregierung –, geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags über die grundsätzliche Unterstützung der Tätigkeit in Ungarn von den Parteien anerkannt wurde“ (im Folgenden: Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags).

22 Nach § 77 Abs. 2 des Hochschulgesetzes gilt § 76 Abs. 1 Buchst. a dieses Gesetzes nicht für ausländische Hochschuleinrichtungen, deren Sitz sich in einem Mitgliedstaat des EWR befindet.

23 Nach § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes müssen die ausländischen Hochschuleinrichtungen, die in Ungarn tätig sind, nicht nur Hochschuleinrichtungen sein, die in dem Land, in dem sich ihr Sitz befindet, als Hochschuleinrichtung staatlich anerkannt sind, sondern dort auch „tatsächlich eine Hochschulausbildung“ durchführen (im Folgenden: Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung).

24 Nach § 77 Abs. 3 des Hochschulgesetzes gilt § 76 Abs. 1 Buchst. b dieses Gesetzes auch für Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem Mitgliedstaat des EWR.

25 § 115 Abs. 7 des Hochschulgesetzes setzte die Frist, die ausländischen Hochschuleinrichtungen für die Erfüllung der in § 76 Abs. 1 dieses Gesetzes festgelegten Bedingungen eingeräumt wurde, auf den 1. Januar 2018 fest; eine Ausnahme hiervon galt für Bundesstaaten, für die innerhalb von sechs Monaten nach der Veröffentlichung des Gesetzes Nr. XXV von 2017, d. h. bis zum 11. Oktober 2017, eine vorherige Vereinbarung mit der Zentralregierung zu schließen war. Diese Bestimmung sah außerdem vor, dass die Genehmigung für die ausländischen Hochschuleinrichtungen, die die in diesem Gesetz vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllen, widerrufen wird und dass ab dem 1. Januar 2018 kein Student für das erste Studienjahr einer von einer ausländischen Hochschuleinrichtung in Ungarn durchgeführten Ausbildung eingeschrieben werden konnte, wobei übergangsweise am 1. Januar 2018 in Ungarn bereits begonnene Studiengänge spätestens im akademischen Jahr 2020/2021 unter unveränderten Bedingungen abgeschlossen werden konnten.

II. Vorgerichtliches Verfahren

26 Da die Kommission der Ansicht war, Ungarn habe mit dem Erlass des Hochschulgesetzes gegen die Art. 9, 10 und 13, Art. 14 Nr. 3 und Art. 16 der Richtlinie 2006/123 und, hilfsweise, gegen die Art. 49 und 56 AEUV, gegen Art. XVII GATS sowie gegen Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta verstoßen, richtete sie am 27. April 2017 ein Aufforderungsschreiben an diesen Mitgliedstaat, in dem sie ihm eine Frist von einem Monat zur Stellungnahme einräumte. Ungarn antwortete darauf mit Schreiben vom 25. Mai 2017, in dem es die ihm vorgeworfenen Vertragsverletzungen bestritt.

27 Am 14. Juli 2017 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie u. a. zu dem Schluss gelangte, dass Ungarn

– gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII GATS verstoßen habe, weil in § 76 Abs. 1 Buchst. a des Hochschulgesetzes ausländischen Hochschuleinrichtungen mit Sitz außerhalb des EWR als Bedingung für die Möglichkeit der Erbringung von Bildungsdienstleistungen der Abschluss eines internationalen Abkommens vorgeschrieben werde;

– gegen seine Verpflichtungen aus Art. 16 der Richtlinie 2006/123 und jedenfalls aus den Art. 49 und 56 AEUV verstoßen habe, weil in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes ausländischen Hochschuleinrichtungen vorgeschrieben werde, in ihren Herkunftsländern eine Hochschulausbildung durchzuführen;

– mit dem Vorschreiben der streitigen Maßnahmen gegen seine Verpflichtungen aus Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta verstoßen habe.

28 Die Kommission setzte Ungarn eine Frist von einem Monat, um die Maßnahmen, die erforderlich sind, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen, zu ergreifen oder eine Stellungnahme abzugeben.

29 Mit Schreiben vom 17. Juli 2017 beantragte Ungarn eine Verlängerung dieser Frist, was die Kommission jedoch ablehnte.

30 Ungarn antwortete auf die mit Gründen versehene Stellungnahme mit Schreiben vom 14. August 2017, dem zufolge die beanstandeten Vertragsverletzungen nicht vorlägen.

31 Mit Schreiben vom 11. September 2017 übermittelte Ungarn der Kommission eine neue Stellungnahme, um u. a. die Situation Ungarns mit der anderer Mitgliedstaaten zu vergleichen und zusätzliche Informationen über mehrere Mitgliedstaaten vorzulegen.

32 Am 26. September 2017 fand eine Expertensitzung zwischen Vertretern der Kommission und Ungarns statt.

33 Am 5. Oktober 2017 richtete die Kommission eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme an Ungarn, in der sie geltend machte, dass Ungarn auch gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII GATS verstoßen habe, weil in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes ausländische Hochschuleinrichtungen verpflichtet würden, in ihren Herkunftsländern eine Hochschulausbildung durchzuführen.

34 Mit Schreiben vom 6. Oktober 2017 übermittelte Ungarn der Kommission ergänzende Informationen, denen zufolge die Vereinigten Staaten von Amerika der einzige Bundesstaat außerhalb des EWR seien, mit dem ein vorheriges Abkommen im Sinne von § 76 Abs. 1 Buchst. a des Hochschulgesetzes geschlossen werden sollte. Nach den später von den ungarischen Behörden übermittelten Informationen ist eine solche vorherige Vereinbarung innerhalb der ursprünglich in § 115 Abs. 7 dieses Gesetzes vorgesehenen Frist, deren Stichtag der 11. Oktober 2017 gewesen sei, geschlossen worden.

35 Ungarn antwortete mit Schreiben vom 18. Oktober 2017 auf die ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme, in dem die Kommission davon unterrichtet wurde, dass das ungarische Parlament am 17. Oktober 2017 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Hochschulgesetzes verabschiedet habe, der u. a. zur Folge habe, dass die in § 115 Abs. 7 dieses Gesetzes vorgesehene Frist für die Erfüllung der in § 76 Abs. 1 dieses Gesetzes genannten Bedingungen auf den 1. Januar 2019 verschoben werde.

36 Ungarn wies in diesem Schreiben außerdem darauf hin, dass das Gesetz zur Verkündung des Abkommens zwischen der ungarischen Regierung und dem Staat Maryland (Vereinigte Staaten) über die Zusammenarbeit im Hochschulwesen, das die Tätigkeit des McDaniel College in Ungarn betreffe, im *Magyar Közlöny* (Amtsblatt Ungarns) veröffentlicht worden sei.

37 Schließlich übermittelte Ungarn der Kommission mit Schreiben vom 13. November 2017 neue zusätzliche Informationen, denen zufolge der für die Fortführung der Tätigkeit der Medizinuniversität Hēilóngjiāng Dàxué (China) in Ungarn erforderliche völkerrechtliche Vertrag am 30. Oktober 2017 unterzeichnet worden sei.

38 Vor diesem Hintergrund hat die Kommission am 1. Februar 2018 die vorliegende Vertragsverletzungsklage in Bezug auf die streitigen Maßnahmen erhoben.

39 Mit Entscheidung vom 25. Juli 2018 hat der Präsident des Gerichtshofs dieser Rechtssache eine vorrangige Behandlung gemäß Art. 53 Abs. 3 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs gewährt.

III. Zur Klage

A. Zur Zulässigkeit

1. Vorbringen der Parteien

40 In der Klagebeantwortung trägt Ungarn vor, dass die Klage wegen des Verhaltens der Kommission während des vorgerichtlichen Verfahrens und der sich daraus ergebenden Rechtsverletzungen als unzulässig abzuweisen sei. Ungarn macht zunächst geltend, die Kommission habe ohne Begründung verlangt, dass Ungarn sich zum Aufforderungsschreiben und sodann zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb eines Monats – anstelle der im Rahmen vorgerichtlicher Verfahren üblichen Frist von zwei Monaten – äußere, obwohl Ungarn mit zwei weiteren parallel eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren mit ähnlichen Fristen befasst gewesen sei. Ferner habe die Kommission die Anträge Ungarns auf Verlängerung dieser Frist ohne angemessene Begründung abgelehnt.

41 Dieses Verhalten zeige, dass sich die Kommission unter Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit und des Rechts auf eine gute Verwaltung nicht darum bemüht habe, Ungarn in angemessener Weise anzuhören. Dieses Verhalten sei auch ein Verstoß gegen das Recht Ungarns, seine Verteidigungsmittel in sachdienlicher Weise geltend zu machen.

42 In der Gegenerwiderung führt Ungarn ferner aus, die Kommission versuche ihr Verhalten damit zu rechtfertigen, dass die ungarischen Stellen nicht gewillt gewesen seien, die streitigen Bestimmungen des Hochschulgesetzes aufzuheben. Dieser Umstand könne jedoch nicht geltend gemacht werden, um eine Verkürzung der für das vorgerichtliche Verfahren geltenden Fristen zu rechtfertigen, ohne dessen Ziele zu missachten.

43 Im Übrigen habe die Kommission dadurch, dass sie klar zu verstehen gegeben habe, das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren ausschließlich im Interesse der Central European University (CEU) und aus rein politischen Erwägungen eingeleitet zu haben, in gravierender Weise das in Art. 41 Abs. 1 der Charta verankerte Recht auf eine gute Verwaltung verletzt.

44 Die Kommission hält dieses Vorbringen für unbegründet.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

45 Was erstens das Vorbringen zu den angeblich zu kurzen Antwortfristen, die Ungarn von der Kommission vorgegeben worden seien, anbelangt, ist darauf hinzuweisen, dass das Vorverfahren dem betroffenen Mitgliedstaat die Möglichkeit geben soll, seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen oder seine Verteidigungsmittel gegenüber den Rügen der Kommission sachdienlich geltend zu machen (Urteil vom 26. Oktober 2006, Kommission/Italien, C-371/04, EU:C:2006:668, Rn. 9). Der ordnungsgemäße Ablauf dieses Verfahrens ist nicht nur eine vom AEU-Vertrag vorgeschriebene wesentliche Garantie für den Schutz der Rechte des betroffenen Mitgliedstaats, sondern auch dafür, dass ein etwaiges streitiges Verfahren einen eindeutig festgelegten Streitgegenstand hat (Urteil vom 2. April 2020, Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik [Vorübergehender Umsiedlungsmechanismus für internationalen Schutz beantragende Personen], C-715/17, C-718/17 und C-719/17, EU:C:2020:257, Rn. 91 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Diese Ziele gebieten es der Kommission, den betroffenen Mitgliedstaaten eine angemessene Frist einzuräumen, um auf das Aufforderungsschreiben zu antworten und einer mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen oder um gegebenenfalls ihre Verteidigung vorzubereiten. Ob die festgesetzte Frist angemessen ist, ist dabei unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls zu beurteilen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. April 2020, Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik [Vorübergehender Umsiedlungsmechanismus für internationalen Schutz beantragende Personen], C-715/17, C-718/17 und C-719/17, EU:C:2020:257, Rn. 92 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 Dementsprechend hat der Gerichtshof entschieden, dass eine kurze Frist in besonderen Fällen gerechtfertigt sein kann, insbesondere wenn es dringend ist, einer Vertragsverletzung zu begegnen, oder wenn dem betroffenen Mitgliedstaat der Standpunkt der Kommission schon vor dem Beginn des Verfahrens vollständig bekannt ist (Urteil vom 2. April 2020, Kommission/Polen, Ungarn und Tschechische Republik [Vorübergehender Umsiedlungsmechanismus für internationalen Schutz beantragende Personen], C-715/17, C-718/17 und C-719/17, EU:C:2020:257, Rn. 92).

48 Im vorliegenden Fall erließ das ungarische Parlament am 4. April 2017 das Hochschulgesetz, wonach Hochschuleinrichtungen, die die nunmehr in § 76 Abs. 1 des Hochschulgesetzes aufgeführten Bedingungen nicht erfüllen, zum einen ihre Genehmigung für die Ausübung ihrer Tätigkeit entzogen

wird und sie zum anderen nicht mehr berechtigt sind, ab dem 1. Januar 2018 Studienanfänger zum ersten Studienjahr zuzulassen, wobei die bereits begonnenen Studiengänge spätestens im Laufe des akademischen Jahres 2020/2021 abgeschlossen werden müssten.

49 Am 27. April 2017 richtete die Kommission ein Aufforderungsschreiben an Ungarn und räumte eine Frist zur Stellungnahme von einem Monat ein. Am 14. Juli 2017 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie Ungarn eine Frist von einem Monat setzte, um die Maßnahmen, die erforderlich sind, um dieser nachzukommen, zu ergreifen oder eine Stellungnahme abzugeben.

50 In Anbetracht der oben genannten Umstände, aus denen sich ergibt, dass der Ungarn gesetzten Frist die nach Ansicht der Kommission vorliegende Dringlichkeit, die gerügte Vertragsverletzung abzustellen, zugrunde lag, erscheint eine Frist von einem Monat nicht unangemessen.

51 Im Übrigen wird diese Beurteilung entgegen dem Vorbringen der ungarischen Regierung nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Kommission die vorliegende Vertragsverletzungsklage erst am 1. Februar 2018 erhoben hat. Die Kommission war nämlich zuvor mit Schreiben vom 18. Oktober 2017 davon unterrichtet worden, dass der Zeitpunkt, ab dem die Hochschuleinrichtungen, die die Bedingungen in § 76 Abs. 1 des Hochschulgesetzes nicht erfüllten, nicht mehr berechtigt wären, Studienanfänger zum ersten Studienjahr zuzulassen, auf den 1. Januar 2019 verschoben worden sei.

52 Jedenfalls kann nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Umstand, dass die Kommission ein vorgerichtliches Verfahren kurzen Fristen unterwirft, als solcher nicht zur Unzulässigkeit der anschließenden Vertragsverletzungsklage führen. Eine solche Unzulässigkeit ist nämlich nur dann zwingend anzunehmen, wenn das Verhalten der Kommission den betreffenden Mitgliedstaat daran gehindert hat, seine Verteidigungsmittel gegenüber den Rügen der Kommission sachdienlich geltend zu machen, und so die Verteidigungsrechte verletzt hat; dafür muss dieser Mitgliedstaat den Beweis erbringen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn [Transparenz von Vereinigungen], C-78/18, EU:C:2020:476, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

53 Im vorliegenden Fall erbringt Ungarn einen solchen Beweis jedoch nicht.

54 Vielmehr ergibt die Prüfung des in den Rn. 26 bis 37 des vorliegenden Urteils dargestellten Ablaufs des vorgerichtlichen Verfahrens zunächst, dass Ungarn innerhalb der von der Kommission gesetzten Frist von einem Monat substantiierte Erklärungen zum Aufforderungsschreiben und sodann zu der mit Gründen versehenen Stellungnahme abgegeben hat. Des Weiteren hat Ungarn mit drei Schreiben vom 11. September, 6. Oktober und 13. November 2017, die alle von der Kommission akzeptiert wurden, erneut zu der Thematik Stellung genommen. Schließlich zeigen die Korrespondenz während des vorgerichtlichen Verfahrens und die das gerichtliche Verfahren einleitende Klageschrift, dass die Kommission alle von Ungarn in den verschiedenen Phasen dieses Verfahrens abgegebenen Stellungnahmen, einschließlich derjenigen, die nach Ablauf der gesetzten Fristen abgegeben wurden, gebührend berücksichtigt hat.

55 Unter diesen Umständen ist es unerheblich, dass Ungarn während desselben Zeitraums in zwei anderen Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn entsprechende Fristen gesetzt wurden.

56 Was zweitens das Vorbringen Ungarns betrifft, die Kommission habe das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren nur mit dem Ziel eingeleitet, die Interessen der CEU zu schützen, und dies zu rein politischen Zwecken, ist darauf hinzuweisen, dass das mit dem Verfahren nach Art. 258 AEUV verfolgte Ziel die objektive Feststellung des Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem Unionsrecht ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. März 2019, Kommission/Deutschland, C-620/16, EU:C:2019:256, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung). Nach ständiger Rechtsprechung verfügt die Kommission jedoch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Einleitung eines solchen Verfahrens über ein Ermessen, über das der Gerichtshof keine gerichtliche

Kontrolle ausüben kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2020, Kommission/Rumänien [Bekämpfung der Geldwäsche], C-549/18, EU:C:2020:563, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die vorliegende Vertragsverletzungsklage zulässig ist.

B. Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

1. Vorbringen der Parteien

58 Ungarn macht geltend, der Gerichtshof sei für die Entscheidung über die vorliegende Vertragsverletzungsklage nicht zuständig, sofern die Kommission Verstöße gegen das GATS geltend mache.

59 Erstens falle der Bereich der Hochschulbildung gemäß Art. 6 Buchst. e AEUV nicht in die Zuständigkeit der Europäischen Union, so dass es folglich die betroffenen Mitgliedstaaten seien, die in diesem Bereich etwaige Verstöße gegen ihre Verpflichtungen aus dem GATS individuell verantworteten.

60 Zweitens sei es nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts ausschließlich Sache der Panels und des Berufungsgremiums der WTO (im Folgenden: Berufungsgremium), die vom Streitbeilegungsgremium (im Folgenden: DSB) eingerichtet worden seien, zu beurteilen, ob das Hochschulgesetz mit den Verpflichtungen Ungarns aus dem GATS vereinbar sei.

61 Wie sich nämlich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs (Urteil vom 10. September 1996, Kommission/Deutschland, C-61/94, EU:C:1996:313, Rn. 15 und 16) ergebe, sei die Kommission für die Prüfung der Durchführung eines WTO-Übereinkommens zuständig, das im Rahmen der Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Unionsorganen Bestandteil des Unionsrechts geworden sei, nicht aber im Rahmen der Beziehungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat.

62 Sollte der Gerichtshof dem Antrag der Kommission, soweit er auf einen Verstoß gegen das GATS gestützt sei, stattgeben, würde er im Übrigen durch seine autonome Auslegung der Artikel des GATS und der Liste spezifischer Verpflichtungen Ungarns die ausschließliche Zuständigkeit der Mitglieder der WTO und der Organe, die das Streitbeilegungssystem der WTO bildeten, für die Auslegung der WTO-Übereinkommen, und zwar unter Verstoß gegen Art. 216 Abs. 2 AEUV, beeinträchtigen und damit die einheitliche Auslegung des GATS gefährden.

63 Sobald nämlich ein Verstoß eines Mitgliedstaats gegen seine Verpflichtungen aus dem GATS durch den Gerichtshof festgestellt worden sei, hätten die Drittstaaten kein Interesse mehr an der Einleitung eines Verfahrens im Rahmen des Streitbeilegungssystems der WTO.

64 Die Kommission entgegnet erstens, dass nach Art. 207 Abs. 4 AEUV der Handel mit Bildungsdienstleistungen im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Union liege, da er in den Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik falle. Folglich erfüllten die Mitgliedstaaten, indem sie dafür sorgten, dass die Verpflichtungen aus dem GATS eingehalten werden, eine Pflicht gegenüber der Union, die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Übereinkommens übernommen habe.

65 Zweitens bänden gemäß Art. 216 Abs. 2 AEUV die von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünfte die Mitgliedstaaten. Wie sich aus der Rechtsprechung ergebe (Urteil vom 10. September 1996, Kommission/Deutschland, C-61/94, EU:C:1996:313, Rn. 15), falle ihre Verletzung durch die Mitgliedstaaten daher unter das Unionsrecht und stelle eine Vertragsverletzung dar, die Gegenstand einer Klage nach Art. 258 AEUV sein könne.

66 Da es sich im vorliegenden Fall beim GATS um eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft handele, sei es daher Sache der Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten die sich daraus für die Union ergebenden internationalen Verpflichtungen einhielten, was es u. a. ermögliche, einer etwaigen völkerrechtlichen Haftung der Union in einer Situation vorzubeugen, in der die Gefahr bestehe, dass bei der WTO eine Streitigkeit anhängig gemacht werde.

67 Die Existenz des Streitbeilegungssystems der WTO sei insoweit irrelevant. Zum einen sei die Union als Mitglied der WTO nämlich verpflichtet, im Unionsgebiet für die Einhaltung der Verpflichtungen zu sorgen, die ihr nach den WTO-Übereinkünften oblägen. Zum anderen seien Drittländer weder an unionsinterne Streitbeilegungen gebunden, die sich auf die internationalen Verpflichtungen bezögen, die für die Union und ihre Mitgliedstaaten verbindlich seien, noch an die Auslegung dieser internationalen Verpflichtungen durch den Gerichtshof.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

68 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass gemäß Art. 258 AEUV Gegenstand der Vertragsverletzungsklage nur die Feststellung der Nichteinhaltung von sich aus dem Unionsrecht ergebenden Verpflichtungen sein kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. März 2002, Kommission/Irland, C-13/00, EU:C:2002:184, Rn. 13).

69 Der Gerichtshof hat jedoch wiederholt entschieden, dass eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft ab ihrem Inkrafttreten fester Bestandteil des Unionsrechts ist (vgl. u. a. Urteile vom 30. April 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, Rn. 5 und 6, vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a., C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 73, und Gutachten 1/17 [CETA EU–Kanada] vom 30. April 2019, EU:C:2019:341, Rn. 117).

70 Im vorliegenden Fall wurde das WTO-Übereinkommen, zu dem das GATS gehört, von der Union unterzeichnet und am 22. Dezember 1994 von dieser mit dem Beschluss 94/800 genehmigt. Es trat am 1. Januar 1995 in Kraft.

71 Folglich ist das GATS Teil des Unionsrechts.

72 Was erstens den von Ungarn erhobenen und in Rn. 59 des vorliegenden Urteils genannten Einwand betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass die Union nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV über eine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik verfügt.

73 Der Gerichtshof hat entschieden, dass die im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen unter die Gemeinsame Handelspolitik fallen (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/15 [Freihandelsabkommen EU–Singapur] vom 16. Mai 2017, EU:C:2017:376, Rn. 36 und 54).

74 Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten, wie sich aus Art. 6 Buchst. e AEUV ergibt, zwar über eine weitreichende Zuständigkeit im Bereich der Bildung verfügen, da die Union in diesem Bereich nur dafür zuständig ist, „Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten“ durchzuführen, aber die im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen einschließlich derjenigen, die die Liberalisierung des Handels mit privaten Bildungsdienstleistungen betreffen, in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen.

75 Daher macht Ungarn zu Unrecht geltend, dass sich im Bereich des Handels mit Bildungsdienstleistungen die betreffenden Mitgliedstaaten individuell für etwaige Verstöße gegen ihre Verpflichtungen aus dem GATS zu verantworten haben.

76 Was zweitens den in den Rn. 60 bis 63 des vorliegenden Urteils dargelegten Einwand Ungarns betrifft, ist zu betonen, dass dieser Mitgliedstaat nicht allgemein die Zuständigkeit des Gerichtshofs in Abrede stellt, gemäß Art. 258 AEUV über eine Klage auf Feststellung eines Verstoßes eines Mitgliedstaats gegen dessen Verpflichtungen zu befinden, die sich aus einer die Union bindenden internationalen Übereinkunft ergeben. Ungarn macht jedoch geltend, die Existenz des Streitbeilegungssystems der WTO, das u. a. auf die Verpflichtungen der WTO-Mitglieder aus dem GATS anwendbar sei, begründe eine Besonderheit, die der Wahrnehmung dieser Zuständigkeit durch den Gerichtshof entgegenstehe.

77 Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass diese Frage in der Rechtsprechung zu den Beziehungen des Unionsrechts zum WTO-Recht vom Gerichtshof nicht entschieden worden ist.

78 Bisher hat sich der Gerichtshof nämlich entweder im Rahmen der Beurteilung der Gültigkeit eines Sekundärrechtsakts der Union wegen seiner Unvereinbarkeit mit dem WTO-Recht (vgl. u. a. Urteil vom 1. März 2005, Van Parys, C-377/02, EU:C:2005:121, Rn. 1 und 39 sowie die dort angeführte Rechtsprechung) oder im Rahmen einer etwaigen außervertraglichen Haftung der Union und des Anspruchs auf Schadensersatz (vgl. u. a. Urteil vom 9. September 2008, FIAMM u. a./Rat und Kommission, C-120/06 P und C-121/06 P, EU:C:2008:476, Rn. 1 und 107) geäußert.

79 Insbesondere in den Rechtssachen, in denen die in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils angeführten Urteile ergangen sind, wurden dem Gerichtshof für die Union ungünstige Entscheidungen der WTO vorgelegt, und er musste sich zu verschiedenen Aspekten der Durchführung dieser Entscheidungen äußern, u. a. dazu, ob die betroffenen Einzelnen WTO-Recht geltend machen konnten.

80 In der vorliegenden Rechtssache macht die Kommission jedoch zum einen geltend, dass bestimmte von einem Mitgliedstaat erlassene Rechtsvorschriften mit dem GATS unvereinbar seien, so dass dieser Mitgliedstaat gegen das Unionsrecht, dessen fester Bestandteil diese internationale Übereinkunft sei, verstoßen habe. Zum anderen stellt sich in Ermangelung einer Entscheidung des DSB, mit der ein Verhalten der Union oder eines Mitgliedstaats für mit dem WTO-Recht unvereinbar erklärt wird, die Frage einer etwaigen Umsetzung dieser Entscheidung nicht.

81 Vor diesem Hintergrund macht, wie aus Rn. 66 des vorliegenden Urteils hervorgeht, die Kommission geltend, dass das Ziel des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens darin bestehe, jegliche internationale Haftung der Union in einer Situation zu vermeiden, in der die Gefahr bestehe, dass eine Streitigkeit bei der WTO anhängig gemacht werde.

82 Insoweit stellt Art. 3 Abs. 2 der Streitbeilegungsvereinbarung klar, dass das Streitbeilegungssystem der WTO ein zentrales Element zur Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem ist, das dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder der WTO zu bewahren und die Bestimmungen dieser Übereinkommen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts zu klären.

83 Insbesondere ist ein Panel nach Art. 11 der Streitbeilegungsvereinbarung befugt, eine objektive Beurteilung der vor ihm liegenden Angelegenheit vorzunehmen, einschließlich einer objektiven Beurteilung des Sachverhalts und der Anwendbarkeit sowie der Vereinbarkeit mit den einschlägigen unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen. Nach Art. 17 Abs. 13 dieser Vereinbarung kann das Berufungsgremium die rechtlichen Feststellungen und die Schlussfolgerungen des Panels bestätigen, abändern oder aufheben, wobei sich seine Zuständigkeit nach Art. 17 Abs. 6 der Vereinbarung auf die in dem Panelbericht behandelten Rechtsfragen und auf die Rechtsauslegung

durch das Panel beschränkt. Die Mitglieder der WTO sind grundsätzlich verpflichtet, den Empfehlungen und Entscheidungen des DSB unverzüglich zu entsprechen, wie sich aus Art. 21 Abs. 1 und 3 der Streitbeilegungsvereinbarung ergibt.

84 Daraus folgt, dass unter bestimmten Voraussetzungen die im Rahmen des Streitbeilegungssystems der WTO durchgeführte Kontrolle zu Feststellungen der Unvereinbarkeit der von einem Mitglied der WTO getroffenen Maßnahmen mit dem Recht der WTO führen und letztlich die völkerrechtliche Haftung der Union, die Mitglied der WTO ist, für eine rechtswidrige Handlung auslösen kann.

85 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. XVI Abs. 4 des WTO-Übereinkommens jedes Mitglied der WTO im Rahmen seiner internen Rechtsordnung verpflichtet ist, in den verschiedenen Teilen seines Hoheitsgebiets für die Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem WTO-Recht Sorge zu tragen. Eine entsprechende Verpflichtung ist im Übrigen in Art. I Abs. 3 Buchst. a GATS vorgesehen.

86 Unter diesen Umständen wirkt sich die Besonderheit des Bestehens des Streitbeilegungssystems der WTO nicht nur nicht auf die Zuständigkeit des Gerichtshofs nach Art. 258 AEUV aus, sondern steht die Wahrnehmung dieser Zuständigkeit überdies in vollem Einklang mit der Verpflichtung jedes einzelnen WTO-Mitglieds, für die Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem Recht der WTO zu sorgen.

87 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die Union nach ständiger Rechtsprechung ihre Befugnisse unter Beachtung des gesamten Völkerrechts ausüben muss, nicht nur der Vorschriften der internationalen Übereinkünfte, die sie binden, sondern auch der Regeln und Grundsätze des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

88 Wie sich zunächst aus Art. 3 der von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen ausgearbeiteten Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen ergibt, von denen die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer Resolution 56/83 vom 12. Dezember 2001 Kenntnis genommen hat, die das Völkergewohnheitsrecht kodifizieren und die auf die Union anwendbar sind, bestimmt sich die Beurteilung der Handlung eines Staates als „völkerrechtswidrig“ jedoch ausschließlich nach dem Völkerrecht. Folglich vermag eine gegebenenfalls nach dem Unionsrecht vorgenommene Beurteilung derselben Handlung eine solche Beurteilung nicht zu berühren.

89 Insoweit betont die Kommission zwar zu Recht, dass die dem Gerichtshof nach Art. 258 AEUV obliegende Beurteilung des dem betreffenden Mitgliedstaat vorgeworfenen Verhaltens die anderen Mitglieder der WTO nicht bindet; es ist aber darauf hinzuweisen, dass von dieser Beurteilung auch die Beurteilung unberührt bleibt, die das DSB gegebenenfalls vornehmen könnte.

90 Sodann ergibt sich aus Art. 32 der Artikel über die Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, dass der verantwortliche Staat sich nicht auf sein innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung der ihm nach dem Völkerrecht obliegenden Verpflichtungen zu rechtfertigen.

91 Daraus folgt insbesondere, dass sich weder die Union noch der betreffende Mitgliedstaat auf die vom Gerichtshof im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV vorgenommene Beurteilung des Verhaltens des Mitgliedstaats anhand des Rechts der WTO berufen können, um es abzulehnen, den im WTO-Recht vorgesehenen Rechtsfolgen für den Fall nachzukommen, dass das DSB die Unvereinbarkeit dieses Verhaltens mit dem Recht der WTO feststellen sollte.

92 Schließlich ist unbeschadet der Beschränkungen, die vor dem Unionsrichter für die Möglichkeit der Geltendmachung von WTO-Recht zum Zwecke der Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Handlungen der Unionsorgane gelten und auf die in der in Rn. 78 des vorliegenden Urteils angeführten

Rechtsprechung hingewiesen worden ist, darauf hinzuweisen, dass der allgemeine völkerrechtliche Grundsatz der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen *(pacta sunt servanda)*, der in Art. 26 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (*United Nations Treaty Series*, Bd. 1155, S. 331) niedergelegt ist, beinhaltet, dass der Gerichtshof zum Zwecke der Auslegung und Anwendung des GATS die Auslegung der unterschiedlichen Bestimmungen dieses Übereinkommens durch das DSB berücksichtigen muss. Für den Fall, dass das DSB die betreffenden Bestimmungen noch nicht ausgelegt hat, ist es außerdem Sache des Gerichtshofs, diese Bestimmungen im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts auszulegen, an die die Union gebunden ist, wobei der in Art. 26 aufgestellte Grundsatz der Erfüllung dieser völkerrechtlichen Übereinkunft nach Treu und Glauben zu beachten ist.

93 Nach alledem ist das Vorbringen Ungarns, der Gerichtshof sei für die Entscheidung über die vorliegende Vertragsverletzungsklage, was die Rüge eines Verstoßes gegen das GATS anbelange, nicht zuständig, insgesamt zurückzuweisen.

C. Zur Begründetheit

1. Zum Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags

94 Um über die erste Rüge entscheiden zu können, ist zunächst der Umfang der Verpflichtungen Ungarns im Sektor der Hochschulbildungsdienstleistungen im Hinblick auf die in Art. XVII GATS enthaltene Regel der Inländerbehandlung zu bestimmen; sodann zu prüfen, ob durch das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags die Wettbewerbsbedingungen unter Verstoß gegen diese Bestimmung zugunsten inländischer Erbringer solcher Dienstleistungen oder von ihnen erbrachter Dienstleistungen geändert werden, und bejahendenfalls ist schließlich das Vorbringen Ungarns zur Rechtfertigung dieser Änderung auf der Grundlage einer der in Art. XIV GATS vorgesehenen Ausnahmen zu prüfen.

a) Zu den Folgen der Verpflichtungen Ungarns im Sektor der Hochschulbildungsdienstleistungen im Hinblick auf die Regel der Inländerbehandlung in Art. XVII GATS

1) Vorbringen der Parteien

95 Die Kommission trägt erstens vor, der Eintrag privat finanzierter Hochschulbildungsdienstleistungen in die Liste der spezifischen Verpflichtungen Ungarns und, was die Schaffung einer kommerziellen Präsenz nach Art. I Abs. 2 Buchst. c GATS (im Folgenden: Erbringungsart 3) anbelange, die Erwähnung des Wortes „keine“ in der Spalte „Beschränkungen der Inländerbehandlung“ im Sinne von Art. XVII GATS bedeuteten, dass es keine Beschränkung in Bezug auf diese Verpflichtung und daher eine diesbezüglich uneingeschränkte Verpflichtung Ungarns gebe.

96 Zweitens könne die von Ungarn in der Spalte „Marktzugangsbeschränkungen“ im Sinne von Art. XVI GATS genannte Bedingung, wonach die „Errichtung von Einrichtungen von der Erteilung einer Genehmigung durch die zentralen Behörden abhängig“ sei, nicht so verstanden werden, dass sie auch die Regel der Inländerbehandlung im Sinne von Art. XX Abs. 2 GATS betreffe.

97 Hierzu macht die Kommission zunächst geltend, diese Bedingung sei so vage und allgemein formuliert, dass sie es ermögliche, die Erlangung dieser Genehmigung unter Verstoß gegen den Wortlaut von Art. XX Abs. 1 Buchst. a und b GATS von jeder Art spezifischer Voraussetzung abhängig zu machen. Eine solche Bedingung der Einholung einer vorherigen Genehmigung sei ferner geeignet, den im zweiten Absatz der Präambel des GATS genannten Zweck des Eingehens von Verpflichtungen nach den Art. XVI und XVII GATS zu gefährden, der in der Ausweitung des Handels mit Dienstleistungen

„unter Bedingungen der Transparenz und der fortschreitenden Liberalisierung“ bestehe. Selbst wenn man darüber hinaus davon ausgehe, dass diese in der Spalte „Marktzugangsbeschränkungen“ enthaltene Bedingung tatsächlich für die Inländerbehandlung gelte, könne diese mit ihrer Formulierung nicht das in § 76 Abs. 1 Buchst. a des Hochschulgesetzes vorgesehene spezifische Erfordernis umfassen, wonach die Regierung Ungarns und die Regierung des Staates, in dem sich der Sitz der ausländischen Hochschuleinrichtung befinde, durch einen Vertrag über die grundsätzliche Unterstützung dieser Einrichtung im Hinblick auf eine etwaige Tätigkeit dieser Hochschuleinrichtung in Ungarn gebunden sein wollten.

98 Sodann macht die Kommission geltend, dass nach den vom WTO-Rat für den Handel mit Dienstleistungen erlassenen Leitlinien für die Erstellung der Listen spezifischer Verpflichtungen im Rahmen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) vom 23. März 2001 (S/L/92) Genehmigungsvorschriften nicht als Marktzugangsbeschränkungen im Sinne von Art. XVI GATS angesehen werden könnten. Daher könne sich Ungarn nicht hinter dem Erfordernis der Erteilung einer vorherigen Genehmigung verschanzen, um das Vorliegen eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Inländerbehandlung auszuschließen.

99 Schließlich sei dieses Erfordernis keine Maßnahme, die in den Anwendungsbereich von Art. XVI GATS falle. Art. XVI Abs. 2 GATS zähle nämlich abschließend die Beschränkungen auf, die in den Anwendungsbereich dieses Artikels fielen. Dieses Erfordernis sei aber weder in dieser Liste aufgeführt, noch ähnele es einer der dort aufgeführten Maßnahmen.

100 Die Kommission schließt daraus, dass sich Ungarn in Bezug auf die Erbringungsart 3 verpflichtet habe, Dienstleistungserbringer aus Drittländern, die Mitglieder der WTO seien, nicht weniger günstig zu behandeln als seine inländischen Dienstleistungserbringer.

101 Ungarn trägt vor, gemäß Art. XX Abs. 2 GATS habe die in Rn. 96 des vorliegenden Urteils genannte Bedingung, die in der Spalte „Marktzugangsbeschränkungen“ eingetragen sei, auch Auswirkungen auf die Verpflichtung zur Inländerbehandlung.

102 Außerdem erlaube die allgemein gehaltene Formulierung dieser Bedingung es Ungarn, ein „Lizenzsystem mit Ermessensspielraum“ beizubehalten, dessen Bestimmungen es, erforderlichenfalls durch die Beschränkung der Niederlassung ausländischer Dienstleistungserbringer, frei anpassen könne, auch indem es den vorherigen Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags vorschreibe.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

103 Zunächst muss nach Art. XVII Abs. 1 GATS jedes WTO-Mitglied in den in seiner Liste spezifischer Verpflichtungen aufgeführten Sektoren und unter den darin festgelegten Bedingungen und Vorbehalten den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern jedes anderen WTO-Mitglieds eine Behandlung gewähren, die nicht weniger günstig ist als die, die es seinen eigenen gleichen Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern gewährt.

104 Sodann muss nach Art. XVI Abs. 1 GATS jedes WTO-Mitglied hinsichtlich des Marktzugangs durch die in Art. I GATS definierten Erbringungsarten den Dienstleistungen und Dienstleistungserbringern eines anderen Mitglieds eine Behandlung gewähren, die nicht weniger günstig ist als die, die nach den in seiner Liste spezifischer Verpflichtungen vereinbarten und festgelegten Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen vorgesehen ist.

105 Schließlich bestimmt Art. XX Abs. 1 GATS, dass jedes WTO-Mitglied in einer Liste diejenigen spezifischen Verpflichtungen festlegt, die es nach Teil III GATS, zu dem u. a. die Art. XVI und XVII gehören, übernimmt. In Bezug auf die Sektoren, für die diese Verpflichtungen eingegangen werden,

muss jede Liste die Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen für den Marktzugang sowie die Bedingungen und Qualifikationen für die Inländerbehandlung enthalten. Diese Listen spezifischer Verpflichtungen bilden einen integrierenden Bestandteil des GATS.

106 Folglich ergibt sich aus den Art. XVI, XVII und XX GATS, dass in der Liste spezifischer Verpflichtungen für ein WTO-Mitglied die Verpflichtungen aufgeführt sind, die dieses Mitglied nach Sektoren und Erbringungsart eingegangen ist. In dieser Liste werden u. a. die Bestimmungen, Beschränkungen und Bedingungen für „Marktzugangsbeschränkungen“ sowie die Bedingungen und Qualifikationen in Bezug auf „Beschränkungen der Inländerbehandlung“ aufgeführt. Diese Angaben sind Gegenstand zweier verschiedener Spalten.

107 Außerdem sind nach Art. XX Abs. 2 GATS Maßnahmen, die sowohl mit Art. XVI als auch mit Art. XVII GATS nicht vereinbar sind, der Einfachheit halber nur in die für „Marktzugangsbeschränkungen“ vorgesehene Spalte der Liste spezifischer Verpflichtungen einzutragen, wobei dieser einzige Eintrag dann auch als impliziter Eintrag einer Bedingung oder Qualifikation für die Inländerbehandlung gilt (vgl. Bericht des WTO-Panels vom 16. Juli 2012: „China – Bestimmte Maßnahmen, die die elektronischen Zahlungsdienste betreffen“ [WT/DS 413/R], angenommen vom DSB am 31. August 2012, Rn. 7.658).

108 Folglich kann eine Bedingung, die formell nur gemäß Art. XVI GATS eingetragen ist, nur von der Verpflichtung zur Inländerbehandlung nach Art. XVII abweichen, wenn die mit ihr eingeführte Art von Maßnahmen sowohl gegen die Verpflichtung nach Art. XVI als auch gegen die in Art. XVII GATS vorgesehene Verpflichtung verstößt (vgl. Bericht des WTO-Panels vom 16. Juli 2012: „China – Bestimmte Maßnahmen, die die elektronischen Zahlungsdienste betreffen“ [WT/DS 413/R], angenommen vom DSB am 31. August 2012, Rn. 7.658).

109 Im vorliegenden Fall enthält die Liste der spezifischen Verpflichtungen Ungarns (GATS/SC/40 vom 15. April 1994) in der Spalte „Marktzugangsbeschränkungen“ in Bezug auf Hochschulbildungsdienstleistungen mittels kommerzieller Präsenz die Bedingung, dass die Gründung von Schulen von der Erteilung einer vorherigen Genehmigung durch die Zentralbehörden abhängig ist.

110 Die Spalte „Beschränkungen der Inländerbehandlung“ enthält für den Teilsektor der Hochschulbildungsdienstleistungen die Angabe „keine“.

111 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob die in Rn. 109 des vorliegenden Urteils genannte Voraussetzung des Vorliegens einer vorherigen Genehmigung, die in der Spalte „Marktzugangsbeschränkungen“ eingetragen ist, auch auf die in Art. XVII GATS vorgesehene Verpflichtung zur Inländerbehandlung anwendbar ist.

112 Insoweit ergibt sich aus der Tragweite der in Rn. 108 des vorliegenden Urteils dargestellten Vereinfachungsregel in Art. XX Abs. 2 GATS, dass eine Bedingung nur dann unter diese Regel fallen und mithin auch für Art. XVII GATS gelten kann, wenn sie diskriminierenden Charakter hat.

113 Wie sich jedoch bereits aus dem Wortlaut der Bedingung des Vorliegens einer vorherigen Genehmigung ergibt, soll sie für alle Bildungseinrichtungen unabhängig von ihrer Herkunft gelten, so dass sie keinen diskriminierenden Aspekt enthält. Daher kann die Regelung des Art. XX Abs. 2 GATS im vorliegenden Fall keine Anwendung finden. Folglich erlaubt diese Bedingung es Ungarn nicht, eine Ausnahme von der in Art. XVII GATS vorgesehenen Verpflichtung zur Inländerbehandlung geltend zu machen.

114 Nach alledem ist festzustellen, dass die Kommission zu Recht geltend macht, dass der Eintrag privat finanzierter Hochschulbildungsdienstleistungen in die Liste der spezifischen Verpflichtungen Ungarns durch Ungarn und, was die Erbringungsart 3 anbelangt, der Eintrag des Wortes „keine“ in der Spalte „Beschränkungen der Inländerbehandlung“ bedeutet, dass die Verpflichtungen Ungarns aus Art. XVII GATS in Bezug auf diese Dienstleistungen nicht beschränkt sind.

b) Zur Änderung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten gleicher inländischer Dienstleistungserbringer

1) Vorbringen der Parteien

115 Die Kommission trägt vor, dass die ungarischen Vorschriften, da Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem Mitgliedsland der WTO, das nicht zum EWR gehöre, in Ungarn nur Hochschulbildungsdienstleistungen erbringen könnten, wenn ihr Sitzstaat zuvor mit der ungarischen Regierung einen völkerrechtlichen Vertrag geschlossen habe, unter Verstoß gegen die in Art. XVII GATS vorgesehene Verpflichtung zur Inländerbehandlung eine weniger günstige Behandlung dieser Dienstleistungserbringer vorsähen als die Behandlung, die sowohl gleichen ungarischen als auch im EWR niedergelassenen Dienstleistungserbringern gewährt werde.

116 Unter Bezugnahme auf den Wortlaut des Hochschulgesetzes fügt die Kommission hinzu, dass die ungarische Regierung hinsichtlich des Inhalts dieses Vertrags und der Entscheidung, Verhandlungen mit dem Ziel seines Abschlusses aufzunehmen, über ein Ermessen verfüge. Folglich stehe es dieser Regierung frei, selbst aus willkürlichen Gründen den Abschluss eines solchen Vertrags abzulehnen, auch wenn der Sitzstaat des Dienstleistungserbringers dazu bereit wäre.

117 Ungarn macht geltend, das Hauptziel des Erfordernisses des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags sei es, die diplomatischen Anstrengungen auf dem Gebiet der Kulturpolitik zu verstärken. Die ungarische Regierung habe sich mehrfach bereit erklärt, Verhandlungen aufzunehmen, und alles unternommen, damit diese zu Ende geführt werden könnten. Die Unterzeichnungen zweier Abkommen, eines mit dem Staat Maryland (Vereinigte Staaten) und ein anderes mit der Volksrepublik China, die nach der Änderung des Hochschulgesetzes erfolgt seien, zeigten, dass die erlassene Maßnahme keine unmöglich zu erfüllende Bedingung sei.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

118 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags, mit dem der Abschluss eines Abkommens zwischen Ungarn und einem anderen Staat, der nicht dem EWR angehört, verlangt wird, jedenfalls nur bestimmte ausländische Dienstleistungserbringer betreffen kann. Da ein solches Erfordernis diesen ausländischen Dienstleistungserbringern eine zusätzliche Bedingung für die Erbringung von Hochschulbildungsdienstleistungen in Ungarn im Vergleich zu denjenigen auferlegt, die für in diesem Mitgliedstaat oder in einem anderen Mitgliedstaat des EWR ansässige Erbringer gleicher Dienstleistungen gelten, führt es im Sinne von Art. XVII Abs. 3 GATS zu einer formal unterschiedlichen Behandlung dieser Kategorien von Dienstleistungserbringern.

119 Nach dieser Bestimmung ist daher zu prüfen, ob das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags dadurch, dass es eine formal unterschiedliche Behandlung einführt, zugunsten der in Ungarn ansässigen Erbringer von Hochschulbildungsdienstleistungen oder der von ihnen erbrachten Dienstleistungen die Wettbewerbsbedingungen ändert.

120 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass dieses Erfordernis, wie es in § 76 Abs. 1 Buchst. a des Hochschulgesetzes niedergelegt ist, bedeutet, dass Ungarn sowohl hinsichtlich der Zweckmäßigkeit des Abschlusses eines solchen Vertrags als auch hinsichtlich seines Inhalts über Ermessen verfügt. Unter diesen Umständen steht die Möglichkeit für Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedsland der WTO, das nicht dem EWR angehört, ihre Tätigkeiten im ungarischen Hoheitsgebiet auszuüben, vollständig im Ermessen der ungarischen Behörden.

121 Daraus ergeben sich Wettbewerbsnachteile für die Dienstleistungserbringer mit Sitz in einem Mitgliedstaat der WTO, der nicht dem EWR angehört, so dass das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags unter Verstoß gegen Art. XVII GATS die Wettbewerbsbedingungen zugunsten ungarischer Dienstleistungserbringer ändert.

c) Zur Rechtfertigung gemäß Art. XIV GATS

1) Vorbringen der Parteien

122 Ungarn trägt vor, das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags sei notwendig, um die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und irreführende Geschäftspraktiken zu verhindern. Dieses Erfordernis ermögliche es nämlich, sicherzustellen, dass der Sitzstaat der betreffenden Einrichtung diese Dienstleistungserbringerin als „vertrauenswürdig“ ansehe und die künftige Tätigkeit einer solchen Einrichtung in Ungarn unterstütze. Dieses Erfordernis ermögliche es außerdem, sich zu vergewissern, dass die betreffende Einrichtung die Rechtsvorschriften ihres Sitzstaats beachte, der gegebenenfalls die Einhaltung bestimmter Bedingungen für eine Tätigkeit in Ungarn vorschreibe.

123 Außerdem gebe es keine andere Lösung, mit der die vom ungarischen Gesetzgeber verfolgten Ziele erreicht werden könnten und die mit den WTO-Regeln vereinbar sei.

124 Insbesondere sei es entgegen dem Vorschlag der Kommission nicht realistisch, auf die betreffenden ausländischen Hochschuleinrichtungen die einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften in gleicher Weise wie auf die ungarischen anzuwenden.

125 Der Kommission macht geltend, dass das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags mit keiner gemäß dem GATS zulässigen Ausnahme gerechtfertigt werden könne, insbesondere nicht mit den in Art. XIV Buchst. a und c Ziff. i und ii GATS vorgesehenen Ausnahmen.

126 Vor allem habe Ungarn in diesem Zusammenhang nichts vorgetragen, was die Behauptung Ungarns stützen könnte, dass dieses Erfordernis zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung beitrage, und in diesem Zusammenhang nicht einmal erläutert, worin die wirkliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung einer der Grundwerte der ungarischen Gesellschaft bestehen solle; im Übrigen habe Ungarn auch nicht erläutert, inwiefern sich dieses Erfordernis als notwendig herausstellen könnte, um das – einmal als erwiesen unterstellte – Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu erreichen, und warum es in diesem Fall keine andere, weniger stark einschränkende Lösung gebe.

127 In Anbetracht des Ermessens, über das Ungarn bei der Aufnahme von Verhandlungen mit dem Staat verfüge, in dem sich der Sitz einer ausländischen Hochschuleinrichtung befinde, genüge dieses Erfordernis jedenfalls nicht der in Art. XIV GATS vorgesehenen Voraussetzung, wonach Maßnahmen, die möglicherweise nach diesem Artikel gerechtfertigt sein könnten, „nicht in einer Weise angewendet werden, die ein Mittel zu willkürlicher oder unberechtigter Diskriminierung unter Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, oder eine verdeckte Beschränkung für den Handel mit Dienstleistungen darstellen würde“.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

128 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass Art. XIV Buchst. a und Buchst. c Ziff. i GATS u. a. vorsieht, dass keine Bestimmung dieses Übereinkommens dahin gehend ausgelegt werden darf, dass sie die Annahme oder Durchsetzung von Maßnahmen verhindert, die zum einen erforderlich sind, um die öffentliche Moral oder die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, und die zum anderen erforderlich sind, um die Erhaltung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften zu gewährleisten, die nicht im Widerspruch zu diesem Übereinkommen stehen, einschließlich solcher zur Verhinderung irreführender und betrügerischer Geschäftspraktiken oder zur Behandlung der Folgen einer Nichterfüllung von Dienstleistungsverträgen.

129 Unter diesen Umständen ist festzustellen, dass die beiden von Ungarn angeführten Ziele, nämlich zum einen das Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum anderen das Ziel der Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken, in der Tat vom GATS erfasst werden.

130 Was zweitens die Prüfung betrifft, ob das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags im Hinblick auf das Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt ist, heißt es in Fn. 5 zu Art. XIV Buchst. a GATS: „Die Ausnahmeregelung in Bezug auf die öffentliche Ordnung kann nur in Anspruch genommen werden, wenn eine wirkliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung der Grundwerte der Gesellschaft vorliegt."

131 Ungarn hat jedoch nichts vorgebracht, was konkret und substantiiert belegen könnte, inwiefern die Ausübung einer Hochschullehrtätigkeit in seinem Hoheitsgebiet durch Einrichtungen mit Sitz in einem nicht zum EWR gehörenden Staat ohne einen solchen Vertrag eine wirkliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung darstellt, die einen Grundwert der ungarischen Gesellschaft berührt.

132 Daher kann das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags nicht mit dem Vorbringen Ungarns zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt werden.

133 Was drittens das Ziel der Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken betrifft, geht aus dem oben in Rn. 122 zusammengefassten diesbezüglichen Vorbringen Ungarns hervor, dass Ungarn den vorherigen Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags offenbar für erforderlich hält, um vom betroffenen Drittstaat die Gewähr zu erhalten, dass die betreffende ausländische Hochschuleinrichtung zuverlässig ist, und um damit Risiken in diesem Zusammenhang vorzubeugen.

134 Dieses Vorbringen kann jedoch das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags nicht rechtfertigen.

135 Art. XIV GATS sieht nämlich vor, dass die dort aufgeführten Ausnahmen nicht in einer Weise angewendet werden, die ein Mittel zu willkürlicher oder unberechtigter Diskriminierung unter Ländern, in denen gleiche Bedingungen herrschen, oder eine verdeckte Beschränkung für den Handel mit Dienstleistungen darstellen würde.

136 Zum einen ist, wie die Generalanwältin in den Nrn. 119 und 120 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags es Ungarn ermöglicht, willkürlich den Eintritt einer Einrichtung auf seinen Markt oder die Fortführung der Tätigkeiten einer Einrichtung auf diesem Markt zu verhindern, da der Abschluss eines solchen Vertrags und damit die Erfüllung dieses Erfordernisses letztlich allein vom politischen Willen Ungarns abhängt. Dieses Erfordernis unterscheidet sich darin grundlegend von einer Bedingung, wonach die Zuverlässigkeit einer ausländischen Lehranstalt durch eine einseitige Erklärung der Regierung des Drittstaats, in dem sie ihren Sitz hat, bescheinigt werden muss.

137 Zum anderen ist das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags, soweit es für ausländische Hochschuleinrichtungen gilt, die bereits auf dem ungarischen Markt präsent gewesen waren, jedenfalls nicht verhältnismäßig, da das Ziel, irreführende Geschäftspraktiken zu verhindern, wirksamer erreicht werden könnte, wenn die Tätigkeiten solcher Einrichtungen in Ungarn kontrolliert und gegebenenfalls die Fortsetzung dieser Tätigkeiten nur denjenigen unter ihnen verboten wird, für die festgestellt werden konnte, dass sie solche Geschäftspraktiken angewandt hatten.

138 Unter diesen Umständen kann das Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags nicht mit dem auf die Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken abstellenden Vorbringen Ungarns gerechtfertigt werden.

139 Nach alledem ist festzustellen, dass Ungarn mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. a des Hochschulgesetzes vorgesehenen Maßnahme gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII GATS verstoßen hat.

2. Zum Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung

a) Zu Art. XVII GATS

140 Vorab ist zum einen darauf hinzuweisen, dass § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes, auf den sich die Rüge der Kommission bezieht, die ausländische Hochschuleinrichtung, die eine Tätigkeit in Ungarn ausüben möchte, verpflichtet, Ausbildung in ihrem Sitzstaat, unabhängig davon, ob es sich bei diesem Staat um einen Mitgliedstaat oder einen Drittstaat handelt, durchzuführen, und zum anderen darauf, dass sich das Vorbringen der Kommission zur Stützung dieser Rüge auf das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung bezieht, ohne danach zu unterscheiden, ob dieses Erfordernis für ausländische Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat gilt. Da jedoch, wie sich aus den Ausführungen in Rn. 73 des vorliegenden Urteils ergibt, Art. XVII GATS unter die Gemeinsame Handelspolitik fällt, ist diese Bestimmung für die Prüfung dieser Rüge nur insoweit relevant, als dieses Erfordernis für Hochschuleinrichtungen gilt, die ihren Sitz in einem Drittstaat haben, der Mitglied der WTO ist.

141 Nachdem in Rn. 114 des vorliegenden Urteils die Tragweite der Verpflichtungen Ungarns aus Art. XVII GATS in Bezug auf Hochschulbildungsdienstleistungen klargestellt worden ist, ist zu prüfen, ob das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung, soweit es sich um einen Drittstaat handelt, der Mitglied der WTO ist, die Wettbewerbsbedingungen für gleiche inländische Dienstleistungserbringer oder von ihnen erbrachte Dienstleistungen unter Verstoß gegen diese Bestimmung ändert, und, bejahendenfalls, das Vorbringen Ungarns zu prüfen, das darauf abzielt, diese Änderung mit einer der in Art. XIV GATS vorgesehenen Ausnahmen zu rechtfertigen.

1) Zur Änderung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten gleicher inländischer Dienstleistungserbringer

i) Vorbringen der Parteien

142 Die Kommission trägt vor, das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung verändere die Wettbewerbsbedingungen zugunsten der inländischen Dienstleistungserbringer und verstoße daher gegen die Verpflichtung zur Inländerbehandlung, die Ungarn gemäß Art. XVII GATS uneingeschränkt einzuhalten habe.

143 Insbesondere macht die Kommission geltend, dass das GATS die Anerkennung als Dienstleistungserbringer, dem durch dieses Übereinkommen garantierte Rechte zugutekämen, nicht von der Erbringung von Dienstleistungen im Herkunftsland abhängig mache. Da dieses Erfordernis zur Folge habe, dass ausländische Dienstleistungserbringer daran gehindert würden, zuerst eine Niederlassung in Ungarn zu gründen, sei dieses Erfordernis daher für sie diskriminierend.

144 Ungarn verweist *mutatis mutandis* auf sein Vorbringen zum Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

145 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass sich Ungarn, wie aus Rn. 114 des vorliegenden Urteils hervorgeht, gemäß Art. XVII GATS verpflichtet hat, eine uneingeschränkte Inländerbehandlung in Bezug auf die kommerzielle Präsenz von Erbringern von Hochschulbildungsdienstleistungen sicherzustellen.

146 Das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung zielt jedoch speziell auf Dienstleistungserbringer mit Sitz im Ausland ab.

147 Folglich ist zu prüfen, ob das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung die Wettbewerbsbedingungen durch die Einführung dieser formal unterschiedlichen Behandlung zugunsten der ungarischen Dienstleistungserbringer oder der von ihnen erbrachten Dienstleistungen gegenüber den Erbringern gleicher Dienstleistungen, die ihren Sitz in einem der WTO angehörenden Drittstaat haben, oder den von ihnen erbrachten Dienstleistungen ändert.

148 Hierzu ist festzustellen, dass die Erbringer von Hochschulbildungsdienstleistungen, die ihren Sitz in einem der WTO angehörenden Drittstaat haben und sich in Ungarn niederlassen wollen, verpflichtet sind, zuvor eine Niederlassung in diesem Drittstaat zu errichten und dort tatsächlich eine Hochschulausbildung durchzuführen.

149 Daraus ergibt sich ein Wettbewerbsnachteil für die betreffenden ausländischen Dienstleistungserbringer, so dass das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung die Wettbewerbsbedingungen zugunsten gleicher ungarischer Dienstleistungserbringer ändert.

2) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung

i) Vorbringen der Parteien

150 Zur Rechtfertigung einer solchen Änderung der Wettbewerbsbedingungen beruft sich Ungarn zum einen auf das Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum anderen auf das Ziel der Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken.

151 Die Kommission trägt vor, das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung lasse sich mit keinem dieser Ziele rechtfertigen. Ungarn habe insbesondere nichts vorgetragen, was die Behauptung Ungarns stützen könnte, dass dieses Erfordernis zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung beitrage, und nicht einmal erläutert, worin die wirkliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung einer der Grundwerte der ungarischen Gesellschaft bestehen solle; im Übrigen habe Ungarn auch nicht erläutert, inwiefern sich dieses Erfordernis als notwendig herausstellen könnte, um das – einmal als erwiesen unterstellte – Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu erreichen, und warum es in diesem Fall keine andere, weniger stark einschränkende Lösung gebe.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

152 Wie aus den Rn. 128 und 129 des vorliegenden Urteils hervorgeht, werden die beiden von Ungarn angeführten Ziele, nämlich zum einen das Ziel der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zum anderen das Ziel der Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken, in der Tat in Art. XIV Buchst. a bzw. in Art. XIV Buchst. c Ziff. i GATS genannt.

153 Ungarn verweist insoweit, ohne dies weiter zu vertiefen, auf sein Vorbringen zum Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags.

154 Damit hat Ungarn jedoch nichts vorgetragen, was konkret und substantiiert belegen könnte, inwiefern die Ausübung einer Hochschullehrtätigkeit in seinem Hoheitsgebiet durch Einrichtungen mit Sitz in einem Staat, der nicht zum EWR gehört, ohne dass von solchen Einrichtungen in ihrem Sitzstaat eine Ausbildung durchgeführt wird, eine wirkliche, ausreichend schwerwiegende Bedrohung darstellt, die einen Grundwert der ungarischen Gesellschaft berührt und die es Ungarn erlauben würde, eine Rechtfertigung im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung geltend zu machen.

155 Ebenso hat Ungarn dadurch, dass es sich somit darauf beschränkt hat, auf sein Vorbringen zum Erfordernis des Vorliegens eines zuvor geschlossenen völkerrechtlichen Vertrags zu verweisen, nichts Konkretes vorgetragen, was belegen könnte, inwiefern das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung zur Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken notwendig sein sollte.

156 Daher ist festzustellen, dass Ungarn mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes vorgesehenen Maßnahme gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII GATS verstoßen hat, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem der WTO angehörenden Drittstaat Anwendung findet.

b) Zu Art. 49 AEUV

1) Zur Anwendbarkeit von Art. 49 AEUV

i) Vorbringen der Parteien

157 Ungarn macht in erster Linie geltend, dass die Durchführung von Ausbildung durch Bildungseinrichtungen, die im Wesentlichen aus privaten Mitteln finanziert würden, nicht als „wirtschaftliche Tätigkeit“ im Sinne des AEU-Vertrags eingestuft werden könne, wenn, wie dies bei der CEU der Fall sei, der Dienstleistungserbringer selbst die Lehrtätigkeit finanziere. Daraus folge, dass Art. 49 AEUV im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei.

158 Die Kommission trägt dagegen vor, die von privaten Einrichtungen entgeltlich erbrachten Hochschulbildungsdienstleistungen stellten „Dienstleistungen“ im Sinne des AEU-Vertrags dar. Daher könnten private Einrichtungen, die in Ungarn in stabiler und kontinuierlicher Weise Lehr- und Forschungstätigkeiten ausübten, sich gemäß Art. 49 AEUV auf das Recht auf Niederlassungsfreiheit berufen.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

159 Art. 49 Abs. 1 AEUV bestimmt, dass im Rahmen der Bestimmungen in Titel IV Kapitel 2 des Dritten Teils des AEU-Vertrags die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verboten sind.

160 Insoweit ist zunächst festzustellen, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass die entgeltliche Durchführung von Hochschulunterricht eine wirtschaftliche Tätigkeit ist, die unter dieses Kapitel 2 fällt, wenn sie von Angehörigen eines Mitgliedstaats in stabiler und kontinuierlicher Weise von einer Haupt- oder Nebenniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat aus dort ausgeübt wird (Urteil vom 13. November 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, Rn. 39).

161 Im vorliegenden Fall ist § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes auf Hochschuleinrichtungen anwendbar, ohne dass danach unterschieden wird, ob diese Einrichtungen ihre Ausbildung zur Erlangung von Abschlüssen entgeltlich durchführen oder nicht.

162 Sodann fällt nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein Sachverhalt, bei dem eine Gesellschaft, die nach dem Recht des Mitgliedstaats, in dem sie ihren satzungsmäßigen Sitz hat, gegründet wurde, eine Zweigniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat gründen will, unter die Niederlassungsfreiheit, selbst wenn die Gesellschaft im ersten Mitgliedstaat nur errichtet wurde, um sich im zweiten Mitgliedstaat niederzulassen, in dem die Geschäftstätigkeit im Wesentlichen oder ausschließlich ausgeübt werden soll (Urteil vom 25. Oktober 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, Rn. 38).

163 Folglich fällt das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung unter Art. 49 AEUV, da es für eine Hochschuleinrichtung gilt, die ihren Sitz in einem anderen Mitgliedstaat als Ungarn hat und in Ungarn eine entgeltliche Ausbildung durchführt.

2) Zum Vorliegen einer Beschränkung

i) Vorbringen der Parteien

164 Nach Ansicht der Kommission stellt das Erfordernis, dass die betreffenden Hochschuleinrichtungen nach § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes verpflichtet seien, im Mitgliedstaat ihres Sitzes spezielle Bedingungen zu erfüllen, um in Ungarn eine andere Niederlassung gründen zu können, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV dar.

165 Insbesondere könne ein Mitgliedstaat einer Rechtsperson die mit der Niederlassungsfreiheit verbundenen Vorteile nicht mit der Begründung versagen, dass diese in dem Mitgliedstaat, in dem sie gegründet worden sei, keine wirtschaftliche Tätigkeit ausübe.

166 Ungarn macht hilfsweise geltend, dass das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung die Niederlassungsfreiheit nicht beschränke. Dieses Erfordernis stehe nämlich im Zusammenhang mit der Ausübung einer Tätigkeit und nicht mit der Gründung von Gesellschaften. Insbesondere hindere es eine ausländische Hochschuleinrichtung nicht daran, beispielsweise im Rahmen einer Zweitniederlassung eine Zweigniederlassung in Ungarn zu gründen. Es beschränke auch nicht die Wahl der Rechtsform der Niederlassung und sehe für die bereits in Ungarn über eine Zweitniederlassung niedergelassenen Dienstleistungserbringer lediglich eine Bedingung in Bezug auf die Ausübung einer Hochschullehrtätigkeit vor.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

167 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit alle Maßnahmen anzusehen, die die Ausübung dieser Freiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen (Urteil vom 6. September 2012, Kommission/Portugal, C-38/10, EU:C:2012:521, Rn. 26).

168 Im vorliegenden Fall verlangt § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes, dass die betreffenden Dienstleistungserbringer, die in Ungarn Hochschulbildungsdienstleistungen über eine feste Niederlassung erbringen möchten, in ihrem Sitzstaat tatsächlich eine Hochschulausbildung durchführen.

169 Ein solches Erfordernis ist jedoch geeignet, die Ausübung der Niederlassungsfreiheit in Ungarn für Angehörige eines anderen Mitgliedstaats, die sich in Ungarn niederlassen möchten, um dort Hochschulbildungsdienstleistungen zu erbringen, weniger attraktiv zu machen.

170 Folglich stellt das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV dar.

3) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung

i) Vorbringen der Parteien

171 Ungarn macht zunächst geltend, das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung sei erforderlich, um die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten und irreführende Geschäftspraktiken zu verhindern. Dieses Erfordernis sei außerdem notwendig, um die Qualität des Bildungsangebots durch die betreffenden Einrichtungen in Ungarn zu gewährleisten, zumal es sich bei den von ihnen ausgestellten Abschlusszeugnissen um amtliche Dokumente handele, die Rechtswirkungen entfalteten.

172 Mit Hilfe des genannten Erfordernisses könne die Beachtung dieser Ziele in geeigneter Weise gewährleistet werden, da die zuständige Behörde sich so davon überzeugen könne, dass im Land des Sitzes des Dienstleistungserbringers eine tatsächliche und rechtmäßige Tätigkeit gegeben sei; dies diene dem Zweck, eine qualitativ hochwertige Hochschulbildung in Ungarn zu gewährleisten.

173 Allerdings weist Ungarn darauf hin, dass sich seine Behörden in der Praxis darauf beschränkten, die Hochschullehrtätigkeit, die bereits ausgestellten Abschlusszeugnisse, die damit bestätigte Ausbildung, d. h. die Ausbildungsbedingungen und das Ausbildungsprogramm, sowie die Qualifikation des Lehrkörpers, der diese Ausbildung gewährleiste, zu prüfen.

174 Schließlich gebe es keine weniger beschränkende Maßnahme, da das Ziel, hochwertige Hochschulausbildung sicherzustellen, nur durch Prüfung der im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung ausgeübten Tätigkeit erreicht werden könne. Jedenfalls verfügten die Mitgliedstaaten insoweit über einen erheblichen Handlungsspielraum, da auf Unionsebene die Hochschulausbildung nicht harmonisiert worden sei.

175 Die Kommission macht zunächst geltend, dass das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung keinem der von Ungarn angeführten Ziele gerecht werden könne. Ungarn habe nämlich keine überzeugende Argumentation zu den Gründen vorgebracht, aus denen dieses Erfordernis gerechtfertigt und im Hinblick auf derartige Ziele verhältnismäßig sei, und nicht einmal dargelegt, worin die Missbräuche bestünden, die damit verhindert werden könnten.

176 Die Kommission macht insbesondere geltend, dass das genannte Erfordernis unangemessen sei, da das Qualitätsniveau der im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung durchgeführten Ausbildung keinen Hinweis auf die Qualität der in Ungarn erbrachten Dienstleistung enthalte. Außerdem hätte Ungarn, wenn sein Ziel tatsächlich darin bestünde, Betrug und Missbrauch zu verhindern, insoweit spezielle Regeln erlassen müssen.

177 Schließlich sei das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung unverhältnismäßig. Der in den Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Mai 2014 über die Qualitätssicherung in der allgemeinen und beruflichen Bildung (ABl. 2014, C 183, S. 30) empfohlene Informationsaustausch mit den Qualitätssicherungs- und/oder Zulassungsagenturen des Staates, in dem die betreffende Lehranstalt ihren Sitz habe, und die verstärkte Zusammenarbeit innerhalb des EWR zwischen Hochschulbehörden seien weniger einschränkende Alternativen.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

178 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nur dann zulässig, wenn sie erstens aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zweitens verhältnismäßig ist, was bedeutet, dass sie geeignet sein muss, die Erreichung der verfolgten Zielsetzung in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen darf, was hierzu erforderlich ist (Urteil vom 23. Februar 2016, Kommission/Ungarn, C-179/14, EU:C:2016:108, Rn. 166).

179 Überdies obliegt dem betreffenden Mitgliedstaat der Nachweis, dass diese kumulativen Voraussetzungen erfüllt sind (Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn [Transparenz von Vereinigungen], C-78/18, EU:C:2020:476, Rn. 77).

180 Im vorliegenden Fall beruft sich Ungarn erstens auf die Notwendigkeit, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten.

181 In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der durch die Verträge garantierten Grundfreiheiten Gründe der öffentlichen Ordnung nur geltend gemacht werden können, wenn eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (Urteil vom 19. Juni 2008, Kommission/Luxemburg, C-319/06, EU:C:2008:350, Rn. 50).

182 Ungarn trägt jedoch lediglich vor, dass das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung es der zuständigen Behörde ermögliche, sich davon zu überzeugen, dass im Land des Sitzes des betreffenden Dienstleistungserbringers eine tatsächliche und rechtmäßige Tätigkeit gegeben sei. Wie in Rn. 154 des vorliegenden Urteils festgestellt, hat Ungarn nichts vorgetragen, was konkret und substantiiert belegen könnte, inwiefern die Ausübung einer Hochschullehrtätigkeit in seinem Hoheitsgebiet durch solche Einrichtungen bei Missachtung dieses Erfordernisses eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellen würde, die ein Grundinteresse der ungarischen Gesellschaft berührt.

183 Somit ist festzustellen, dass das Vorliegen einer solchen Gefährdung im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen ist.

184 Zweitens beruft sich Ungarn auf das Ziel, irreführende Geschäftspraktiken zu verhindern. Ohne seine Argumentation näher zu untermauern, ist Ungarn offenbar der Ansicht, dass der Zugang ausländischer Hochschuleinrichtungen zum ungarischen Markt die Gefahr mit sich bringe, dass sich solche Geschäftspraktiken entwickelten.

185 Indem sich Ungarn aber auf eine allgemeine Vermutung stützt, legt es entgegen der ihm obliegenden Beweislast, auf die in Rn. 179 des vorliegenden Urteils hingewiesen worden ist, weder dar, worin eine solche Gefahr konkret besteht, noch, wie das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung ihr vorbeugen könnte.

186 Jedenfalls hat Ungarn, wie die Generalanwältin in Nr. 185 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, nicht erläutert, warum das Ziel der Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken nicht erreicht werden könnte, wenn es einem Dienstleistungserbringer, der zuvor keine Hochschulausbildung in dem Mitgliedstaat durchführt, in dem er seinen Sitz hat, erlaubt wäre, auf andere Weise nachzuweisen, dass er die Regelungen dieses Staates beachtet und zudem zuverlässig ist.

187 Drittens kann zwar das von Ungarn geltend gemachte Ziel, eine hochwertige Hochschulausbildung zu gewährleisten, Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 2003, Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, Rn. 46).

188 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung in keiner Weise die erforderliche Qualität der von der ausländischen Einrichtung im Mitgliedstaat ihres Sitzes erteilten Ausbildung klarstellt und dass es im Übrigen auf die Qualität der Ausbildung, die in Ungarn durchgeführt werden wird, in keiner Weise Schlüsse zulässt, so dass es jedenfalls nicht geeignet ist, die Erreichung dieses Ziels zu gewährleisten.

189 Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung weder mit dem auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gestützten Vorbringen Ungarns noch mit dem Vorbringen Ungarns gerechtfertigt werden kann, das sich auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses stützt, die sich auf die Verhinderung irreführender Geschäftspraktiken und die Notwendigkeit, eine hochwertige Hochschulausbildung zu gewährleisten, beziehen.

190 Daher ist festzustellen, dass Ungarn mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes vorgesehenen Maßnahme gegen seine Verpflichtungen aus Art. 49 AEUV verstoßen hat, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet.

c) Zu Art. 16 der Richtlinie 2006/123 und, hilfsweise, zu Art. 56 AEUV

1) Zur Anwendbarkeit der Richtlinie 2006/123

i) Vorbringen der Parteien

191 Ungarn macht geltend, dass die Durchführung von Ausbildung durch Bildungseinrichtungen, die im Wesentlichen aus privaten Mitteln finanziert würden, nicht als „wirtschaftliche Tätigkeit“ im Sinne von Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123 eingestuft werden könne, wenn, wie dies bei der CEU der Fall sei, der Dienstleistungserbringer selbst die Lehrtätigkeit finanziere. Folglich sei diese Richtlinie im vorliegenden Fall nicht anwendbar.

192 Die Kommission macht geltend, dass nach Art. 2 und Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123, der auf die Definition der Dienstleistungen im AEU-Vertrag verweise, der Anwendungsbereich dieser Richtlinie auch Lehrtätigkeiten und Ausbildungen umfasse, die im Wesentlichen mittels privater finanzieller Beteiligungen finanziert würden. Daher könnten private Einrichtungen, die in Ungarn zeitweilig Lehr- und Forschungstätigkeiten ausübten, sich auf das Recht auf freien Dienstleistungsverkehr nach dieser Richtlinie berufen.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

193 Gemäß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2006/123 gilt diese für Dienstleistungen, die von einem in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden.

194 Nach Art. 4 Nr. 1 dieser Richtlinie gilt als „Dienstleistung“ jede von Art. 57 AEUV erfasste selbständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird.

195 Im vorliegenden Fall betrifft § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes allgemein die Bildungsdienstleistungen, die von ausländischen Hochschuleinrichtungen in Ungarn erbracht werden können, und damit auch die Durchführung von Ausbildung gegen Entgelt. Diese Durchführung stellt eine „wirtschaftliche Tätigkeit“ im Sinne von Art. 4 Nr. 1 der Richtlinie 2006/123 dar. Diese Richtlinie findet daher auf die vorliegende Rechtssache Anwendung.

2) Zum Vorliegen einer Beschränkung

i) Vorbringen der Parteien

196 Die Kommission macht geltend, das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung stelle, soweit es auch die Hochschuleinrichtungen betreffe, die in Ungarn grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen wollten, eine Beschränkung des in Art. 16 der Richtlinie 2006/123 gewährleisteten freien Dienstleistungsverkehrs dar. Hilfsweise macht die Kommission geltend, dass das genannte Erfordernis gegen Art. 56 AEUV verstoße.

197 Ungarn tritt diesem Vorbringen entgegen.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

198 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 16 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2006/123 der Mitgliedstaat, in dem die Dienstleistung erbracht wird, u. a. die freie Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten innerhalb seines Hoheitsgebiets gewährleistet.

199 Im vorliegenden Fall verlangt § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes von den betreffenden Einrichtungen, dass sie in ihrem Sitzstaat eine Hochschulausbildung durchführen.

200 Im Licht der Richtlinie 2006/123 betrachtet, ist ein solches Erfordernis, soweit es Dienstleistungserbringern mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat eine zusätzliche Bedingung auferlegt, geeignet, das Recht dieser Dienstleistungserbringer auf freie Ausübung von Hochschullehrtätigkeiten in Ungarn zu beschränken, wenn sie ihre Tätigkeit zuerst in Ungarn und nicht in dem Mitgliedstaat ihres Sitzes ausüben wollen, wie auch dann, wenn sie beabsichtigen, eine solche Tätigkeit ausschließlich in Ungarn auszuüben.

3) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung

i) Vorbringen der Parteien

201 Ungarn trägt vor, das Erfordernis der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung sei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlich. Insoweit verweist Ungarn *mutatis mutandis* auf sein Vorbringen zum Klagegrund eines Verstoßes gegen Art. 49 AEUV.

202 Die Kommission ist der Ansicht, Ungarn habe nicht nachgewiesen, dass die zeitweilig von den in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Hochschuleinrichtungen erbrachten Bildungsdienstleistungen Auswirkungen auf die öffentliche Ordnung in Ungarn hätten, wie dies jedoch von Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 verlangt werde.

ii) Würdigung durch den Gerichtshof

203 Gemäß Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 kann der Mitgliedstaat, in den sich der Dienstleistungserbringer begibt, unter Beachtung des Art. 16 Abs. 1 Anforderungen in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen stellen, die u. a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sind.

204 Wie sich jedoch aus der in Rn. 181 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ergibt, auf die im 41. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123 verwiesen wird, setzen die Gründe der öffentlichen Ordnung und Sicherheit u. a. voraus, dass eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Wie indessen in den Rn. 154 und 182 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, hat Ungarn nichts vorgetragen, was konkret und substantiiert belegen könnte, inwiefern die Ausübung einer Hochschullehrtätigkeit in seinem Hoheitsgebiet durch Einrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat bei Missachtung des Erfordernisses der Durchführung von Ausbildung im Sitzstaat der betreffenden Einrichtung eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellen würde, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.

205 Daher ist festzustellen, dass dieses Erfordernis nicht nach Art. 16 Abs. 3 der Richtlinie 2006/123 gerechtfertigt werden kann.

206 Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Ungarn mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes vorgesehenen Maßnahme gegen seine Verpflichtungen aus Art. 16 der Richtlinie 2006/123 verstoßen hat, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet. Folglich braucht nicht geprüft zu werden, ob Ungarn gegen Art. 56 AEUV verstoßen hat, da die Kommission einen solchen Verstoß nur hilfsweise geltend gemacht hat.

207 Nach alledem ist festzustellen, dass Ungarn mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes vorgesehenen Maßnahme, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem der WTO angehörenden Drittstaat Anwendung findet, gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII GATS und, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 49 AEUV und Art. 16 der Richtlinie 2006/123 verstoßen hat.

3. Zu Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta

a) Zur Anwendbarkeit der Charta

1) Vorbringen der Parteien

208 Die Kommission macht geltend, dass die Mitgliedstaaten das Unionsrecht im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durchführten, wenn sie ihre Verpflichtungen aus von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünften wie dem GATS erfüllten, so dass sie zur Beachtung der Bestimmungen der Charta verpflichtet seien.

209 Im Übrigen müsse § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes, da er die durch den AEU-Vertrag, die Richtlinie 2006/123 und das GATS garantierten Grundfreiheiten beschränke, mit der Charta vereinbar sein.

210 Ungarn macht zum einen geltend, dass eine nationale Maßnahme, die gegen die von den Mitgliedstaaten im Rahmen des GATS eingegangenen Verpflichtungen verstoße, nicht als Maßnahme zur Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta angesehen werden könne.

211 Zum anderen fielen die streitigen Maßnahmen, da weder die Bestimmungen des AEU-Vertrags über den freien Dienstleistungsverkehr noch die Bestimmungen der Richtlinie 2006/123 im vorliegenden Fall anwendbar seien und die streitigen Maßnahmen daher keine Beschränkung darstellten, die gegen die im AEU-Vertrag oder in der Richtlinie 2006/123 verankerten Grundfreiheiten verstießen, nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts, so dass die Charta nicht einschlägig sei.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

212 Was das Handeln der Mitgliedstaaten betrifft, ist der Anwendungsbereich der Charta in ihrem Art. 51 Abs. 1 definiert, dem zufolge die Charta für die Mitgliedstaaten ausschließlich „bei der Durchführung des Rechts der Union“ gilt.

213 Im vorliegenden Fall ist zum einen, wie in Rn. 71 des vorliegenden Urteils ausgeführt, das GATS Teil des Unionsrechts. Folglich ist davon auszugehen, dass die Mitgliedstaaten, wenn sie die sich aus diesem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen, einschließlich der Verpflichtungen aus Art. XVII Abs. 1 GATS, erfüllen, das Recht der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta durchführen.

214 Macht zum anderen ein Mitgliedstaat geltend, dass eine Maßnahme, deren Urheber er ist und mit der eine vom AEU-Vertrag gewährleistete Grundfreiheit eingeschränkt wird, aufgrund eines im Unionsrecht anerkannten zwingenden Grundes des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei, ist eine solche Maßnahme nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs als Durchführung des Unionsrechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta anzusehen, so dass sie mit den dort verankerten Grundrechten im Einklang stehen muss (Urteil vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn [Transparenz von Vereinigungen], C-78/18, EU:C:2020:476, Rn. 101 und die dort angeführte Rechtsprechung). Gleiches gilt für Art. 16 der Richtlinie 2006/123.

215 Folglich müssen die streitigen Maßnahmen mit den in der Charta verankerten Grundrechten im Einklang stehen.

216 Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob diese Maßnahmen die von der Kommission angeführten Grundrechte einschränken und, bejahendenfalls, ob sie gleichwohl gerechtfertigt sind, wie Ungarn geltend macht.

b) Zum Vorliegen von Einschränkungen der betroffenen Grundrechte

1) Vorbringen der Parteien

217 Nach Ansicht der Kommission betreffen die streitigen Maßnahmen erstens die in Art. 13 der Charta gewährleistete akademische Freiheit und zweitens die in Art. 14 Abs. 3 der Charta verankerte Freiheit zur Gründung von Lehranstalten sowie die in Art. 16 der Charta verankerte unternehmerische Freiheit.

218 In Bezug auf die akademische Freiheit ist die Kommission der Ansicht, dass diese Maßnahmen die Möglichkeit der betreffenden ausländischen Hochschuleinrichtungen beeinträchtigten, in Ungarn frei Forschungsarbeiten durchzuführen und wissenschaftliche Erkenntnisse und Errungenschaften zu verbreiten.

219 Zur Freiheit zur Gründung von Lehranstalten und der unternehmerischen Freiheit vertritt die Kommission die Auffassung, die streitigen Maßnahmen beschränkten das Recht des Einzelnen auf Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit und das Recht der Unternehmen auf eine gewisse Stabilität in Bezug auf ihre Tätigkeit.

220 Ungarn macht zur akademischen Freiheit geltend, dass der Umstand, dass eine Hochschuleinrichtung bestimmte rechtliche Verpflichtungen erfüllen müsse, weder die akademische Freiheit der betreffenden Einrichtung noch die ihres Personals berühre. Solche Verpflichtungen wirkten sich nämlich nicht zwangsläufig auf die Möglichkeit aus, wissenschaftliche Tätigkeiten auszuüben, und zwar weder aus institutioneller noch aus persönlicher Sicht.

221 Was die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten und die unternehmerische Freiheit betrifft, bestreitet Ungarn im Wesentlichen nicht, dass die streitigen Maßnahmen die Ausübung der erstgenannten dieser Freiheiten beschränken.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

222 Was erstens die akademische Freiheit anbelangt, ist diese in allgemeiner Formulierung in Art. 13 Satz 2 der Charta verankert, nach dem „[d]ie akademische Freiheit … geachtet [wird]“.

223 Die in der Charta enthaltenen Rechte haben, soweit sie den Rechten entsprechen, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) garantiert sind, gemäß Art. 52 Abs. 3 der Charta die gleiche Bedeutung und zumindest die gleiche Tragweite, wie sie ihnen in der EMRK verliehen werden.

224 Zwar nimmt der Wortlaut der EMRK nicht auf die akademische Freiheit Bezug. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte geht jedoch hervor, dass diese Freiheit insbesondere mit dem in Art. 10 EMRK verankerten Recht auf freie Meinungsäußerung verknüpft ist (EGMR, 15. April 2014, Hasan Yazıcı/Türkei, CE:ECHR:2014:0415JUD004087707, Rn. 55 und 69, und 27. Mai 2014, Mustafa Erdoğan u. a./Türkei, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, Rn. 40 und 46), was auch in der Kommentierung zu Art. 13 der Charta in den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17) bestätigt wird.

225 Unter diesem speziellen Gesichtspunkt muss die akademische Freiheit in Forschung und Lehre die Meinungs- und Handlungsfreiheit, die Informationsfreiheit sowie die Freiheit der uneingeschränkten Erforschung und Verbreitung von Wissen und Wahrheit gewährleisten, wobei diese Freiheit nicht auf akademische oder wissenschaftliche Forschung beschränkt ist, sondern sich auch auf die Freiheit der Universitäten erstreckt, ihre Ansichten und ihre Meinungen frei zu äußern (EGMR, 27. Mai 2014, Mustafa Erdoğan u. a./Türkei, CE:ECHR:2014:0527JUD000034604, Rn. 40).

226 Vor diesem Hintergrund ist der Begriff „akademische Freiheit“, wie die Generalanwältin in den Nrn. 145 und 146 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, in einem weiteren Sinne zu verstehen.

227 Um Aufschluss über die verschiedenen Elemente der akademischen Freiheit zu erhalten und um festzustellen, ob die streitigen Maßnahmen Einschränkungen dieser Freiheit darstellen, hält es der Gerichtshof in diesem Zusammenhang für zweckmäßig, den Inhalt der von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats am 30. Juni 2006 angenommenen Empfehlung 1762 (2006) („Akademische Freiheit und universitäre Autonomie“) zu berücksichtigen, aus der hervorgeht, dass die akademische Freiheit auch eine institutionelle und organisatorische Dimension aufweist, da die Anknüpfung an eine Infrastruktur eine wesentliche Voraussetzung für die Ausübung von Lehr- und Forschungstätigkeiten ist. Ebenfalls von Bedeutung ist Nr. 18 der Empfehlung zur Stellung von Lehrpersonal in der Hochschulbildung, die die Generalversammlung der Organisation der Vereinten

Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (Unesco) in ihrer 29. Sitzung vom 21. Oktober bis 12. November 1997 in Paris angenommen hat, in der es heißt: „Die Autonomie ist der institutionelle Ausdruck der akademischen Freiheiten und eine notwendige Voraussetzung dafür, dass das Lehrpersonal und die Hochschuleinrichtungen ihre Aufgaben erfüllen können.“ In Nr. 19 dieser Empfehlung heißt es weiter, dass „[e]s Sache der Mitgliedstaaten [ist], die Autonomie der Hochschuleinrichtungen vor jeder Gefährdung zu schützen, unabhängig davon, woher sie kommt“.

228 Nach alledem ist davon auszugehen, dass die streitigen Maßnahmen geeignet sind, die akademische Tätigkeit der betreffenden ausländischen Hochschuleinrichtungen im ungarischen Hoheitsgebiet zu gefährden und damit den betreffenden Universitäten die eigenständige Infrastruktur zu nehmen, die für die Durchführung ihrer wissenschaftlichen Forschung und die Ausübung ihrer Lehrtätigkeiten erforderlich ist. Folglich sind diese Maßnahmen geeignet, die in Art. 13 der Charta geschützte akademische Freiheit einzuschränken.

229 Was zweitens die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten und die unternehmerische Freiheit betrifft, sind diese in Art. 14 Abs. 3 bzw. in Art. 16 der Charta verankert.

230 Gemäß Art. 14 Abs. 3 der Charta wird die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten unter Achtung der demokratischen Grundsätze nach den einzelstaatlichen Gesetzen geachtet, die ihre Ausübung regeln.

231 Art. 16 der Charta sieht im Übrigen vor, dass die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt wird.

232 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass, wie sich aus den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte ergibt, die Freiheit zur Gründung öffentlicher oder privater Lehranstalten als einer der Aspekte der unternehmerischen Freiheit gewährleistet ist, so dass diese Freiheiten zusammen zu prüfen sind.

233 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die streitigen Maßnahmen je nach Einzelfall geeignet sind, für die Möglichkeit, in Ungarn eine Hochschuleinrichtung zu gründen oder dort eine bereits bestehende Hochschuleinrichtung weiter zu betreiben, Unsicherheiten zu schaffen oder sogar diese Möglichkeit auszuschließen.

234 Folglich ist davon auszugehen, dass diese Maßnahmen sowohl die in Art. 14 Abs. 3 der Charta garantierte Freiheit zur Gründung von Lehranstalten als auch die in Art. 16 der Charta verankerte unternehmerische Freiheit einschränken.

c) Zum Vorliegen einer Rechtfertigung

1) Vorbringen der Parteien

235 Ungarn macht geltend, die streitigen Maßnahmen seien im Hinblick auf die in Art. 52 Abs. 1 der Charta aufgestellten Erfordernisse gerechtfertigt.

236 Was insbesondere die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten und die unternehmerische Freiheit anbelange, müssten diese unter Achtung der demokratischen Grundsätze und im Rahmen der für ihre Ausübung geltenden einzelstaatlichen Bestimmungen ausgeübt werden. So könne einem Mitgliedstaat keine rechtswidrige Einschränkung vorgeworfen werden, wenn er eine wirtschaftliche Tätigkeit mit dem Ziel regele, anderen Rechtssubjekten die Ausübung dieser Freiheiten zu ermöglichen.

237 Die Kommission macht geltend, die Einschränkungen der in Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta verankerten Freiheiten durch die streitigen Maßnahmen seien angesichts der in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Erfordernisse nicht gerechtfertigt.

238 Ungarn weise nämlich im vorliegenden Fall weder nach, dass die Einschränkungen der akademischen Freiheit und der Freiheit zur Gründung von Lehranstalten durch die streitigen Maßnahmen den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer entsprächen, noch, dass diese Einschränkungen verhältnismäßig seien.

2) Würdigung durch den Gerichtshof

239 Nach Art. 52 Abs. 1 der Charta muss jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen.

240 Im vorliegenden Fall hat der Gerichtshof in den Rn. 132, 138, 154, 155 und 189 des vorliegenden Urteils festgestellt, dass die streitigen Maßnahmen durch keine der von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen, auf die sich Ungarn berufen hat, gerechtfertigt waren.

241 Daraus folgt, dass diese Maßnahmen, die die in den Art. 13, Art. 14 Abs. 3 sowie in Art. 16 der Charta verankerten Rechte einschränken, wie der Gerichtshof in den Rn. 228 und 234 des vorliegenden Urteils festgestellt hat, jedenfalls nicht diesen dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entsprechen.

242 Nach alledem ist festzustellen, dass Ungarn mit dem Erlass der streitigen Maßnahmen gegen seine Verpflichtungen aus Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta verstoßen hat.

243 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass Ungarn

– mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. a des Hochschulgesetzes vorgesehenen Maßnahme gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII GATS,

– mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Hochschulgesetzes vorgesehenen Maßnahme, soweit diese Bestimmung auf Hochschulen mit Sitz in einem der WTO angehörenden Drittstaat Anwendung findet, gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII GATS und, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 49 AEUV und Art. 16 der Richtlinie 2006/123 sowie

– mit dem Erlass der streitigen Maßnahmen gegen seine Verpflichtungen aus Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta verstoßen hat.

Kosten

244 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da im vorliegenden Fall Ungarn unterlegen ist, sind ihm entsprechend dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

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

1. **Mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. a des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Gesetz Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) in der Fassung des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Gesetz Nr. XXV von 2017 zur Abänderung des Gesetzes Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) vorgesehenen Maßnahme, die die Ausübung einer zu einem**

Abschluss führenden Tätigkeit der ausländischen Hochschuleinrichtungen, die ihren Sitz außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums haben, in Ungarn der Bedingung unterwirft, dass die Regierung Ungarns und die Regierung des Staates, in dem sich der Sitz der betreffenden Einrichtung befindet, eingewilligt haben, durch einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu sein, hat Ungarn gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen in Anhang 1 B des Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation verstoßen, das in Marrakesch unterzeichnet und durch den Beschluss 94/800/EG des Rates vom 22. Dezember 1994 über den Abschluss der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986–1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeiten fallenden Bereiche genehmigt wurde.

2. **Mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. b des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Gesetz Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) in der Fassung des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Gesetz Nr. XXV von 2017 zur Abänderung des Gesetzes Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) vorgesehenen Maßnahme, die die Ausübung der Tätigkeit ausländischer Hochschuleinrichtungen in Ungarn der Bedingung unterwirft, dass sie in dem Staat, in dem sie ihren Sitz haben, eine Hochschulausbildung durchführen, hat Ungarn, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem der Welthandelsorganisation angehörenden Drittstaat Anwendung findet, gegen seine Verpflichtungen aus Art. XVII des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen in Anhang 1 B des in Marrakesch unterzeichneten und durch den Beschluss 94/800 genehmigten Übereinkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation und, soweit diese Bestimmung auf Hochschuleinrichtungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat Anwendung findet, gegen seine Verpflichtungen aus Art. 49 AEUV und Art. 16 der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt verstoßen.**

3. **Mit dem Erlass der in § 76 Abs. 1 Buchst. a und b des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Gesetz Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) in der Fassung des Nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi XXV. törvény (Gesetz Nr. XXV von 2017 zur Abänderung des Gesetzes Nr. CCIV von 2011 über das nationale Hochschulwesen) vorgesehenen Maßnahmen hat Ungarn gegen seine Verpflichtungen aus Art. 13, Art. 14 Abs. 3 und Art. 16 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verstoßen.**

4. **Ungarn trägt die Kosten.**

Unterschriften