

## ENTSCHEIDUNGSREZENSIONEN

Matthias Niedobitek

## Studienbeihilfen und Unionsbürgerschaft

Zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs

vom 15. März 2005 in der Rechtssache C-209/03 –

*Dany Bidar*

### 1 Entwicklung der Bildungsrechtsprechung des EuGH

In zunehmendem Maße gelangen neuerdings wieder bildungsrechtliche Fragestellungen vor den EuGH,<sup>1</sup> nachdem das seinerzeit stark umstrittene<sup>2</sup> Urteil vom 13. Februar 1985 in der Rs. 293/83 (*Gravier*)<sup>3</sup> und die dazu ergangene Folgerechtsprechung des EuGH den Zugang zur Berufsausbildung – unter Einschluss von Universitätsstudiengängen<sup>4</sup> – in den „Anwendungsbereich des Vertrages“, mithin in den Geltungsbereich des Verbots von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (früher: Art. 7 EWGV; jetzt: Art. 12 EGV), einbezogen hatten. Staatliche Förderung, die über die Deckung von Studiengebühren hinausging, hatte der EuGH beim seinerzeitigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts noch nicht als vom Anwendungsbereich des Vertrages erfasst angesehen.<sup>5</sup> Der damalige Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts spiegelt sich noch in Art. 3 der Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29.10.1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten<sup>6</sup> (im Folgenden: RL 93/96/EWG) wider. Danach begründet die Richtlinie keinen Anspruch der aufenthaltsberechtigten Studenten auf Gewährung von Unterhaltsstipendien durch den Aufnahmemitgliedstaat.

Inzwischen haben sich sowohl das Gemeinschaftsrecht als auch die Rechtsprechung des EuGH weiter entwickelt. Seit der Einfügung der Unionsbürgerschaft durch den Maastrichter Unionsvertrag in das Gemeinschaftsrecht (jetzt: Art. 17 ff. EGV) zieht der EuGH das mit der Unionsbürgerschaft verbundene Recht, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... frei zu bewegen und aufzuhalten“ (Art. 18 Abs. 1 EGV), heran, um die grundsätzliche Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots aus Art. 12 Abs. 1 EGV bei rechtmäßigem Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat zu begründen. Ähnlich wie früher wegen seiner „Gravier“-Rechtsprechung sieht sich der EuGH heute für seine Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft zum Teil heftigen

<sup>1</sup> Zur Anwendung des Diskriminierungsverbots aus Art. 12 EGV beim Zugang zum Hochschulstudium vgl. EuGH, Urteil v. 7.7.2005, Rs. C-147/03 (Kommission/Österreich), noch nicht in Slg. (zu den Folgen vgl. FAZ v. 2.9.2005, S. 4: „Studentenstrom aus Deutschland“); ferner EuGH, Urteil v. 1.7.2004, Rs. C-65/03 (Kommission/Belgien), Slg. 2004, I-6427; zur Gewährung von Ausbildungsförderung im Rahmen des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei vgl. EuGH, Urteil v. 7.7.2005, Rs. C-374/03 (Gaye Gürol/Bezirksregierung Köln), noch nicht in Slg.

<sup>2</sup> Vgl. nur *Oppermann, T.*, Von der EG-Freizügigkeit zur gemeinsamen europäischen Ausbildungspolitik? Die „Gravier“-Doktrin des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, Berlin/New York 1988.

<sup>3</sup> Slg. 1985, S. 593.

<sup>4</sup> Urteil v. 2.2.1988, Rs. 24/86 (Blaizot), Slg. 1988, S. 379.

<sup>5</sup> Vgl. *Niedobitek, M.*, Kultur und Europäisches Gemeinschaftsrecht, Berlin 1992, S. 118 ff.; kritisch zur damaligen Differenzierung zwischen Studiengebühren einerseits und Hilfe zum Lebensunterhalt andererseits *Scheuing, D.H.*, Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht, EuR 2003, S. 744 (785 f.).

<sup>6</sup> ABl. EG 1993 L 317/59.

Angriffen ausgesetzt.<sup>7</sup> Hinter der Kritik steht häufig die Sorge um die Funktionsfähigkeit der nationalen sozialen Leistungssysteme, deren finanzielle Grundlagen durch die Erstreckung des Kreises der potenziell Anspruchsberechtigten auf alle Unionsbürger mit rechtmäßigem Aufenthalt in Gefahr gesehen werden.<sup>8</sup> Zu den Begünstigten der Unionsbürgerschaft zählen auch Studenten aus den EU-Mitgliedstaaten, deren Mobilität – nicht zuletzt aufgrund des von allen europäischen Staaten getragenen „Bologna-Prozesses“<sup>9</sup> – ständig ansteigt.<sup>10</sup> In seinem Urteil in der Rs. C-184/99 (*Grzelczyk*)<sup>11</sup> hatte der EuGH zum ersten Mal Gelegenheit, seine Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft auf Studenten anderer Mitgliedstaaten anzuwenden.<sup>12</sup> Zwar betraf diese Entscheidung nicht speziell den gleichberechtigten Zugang zu nationalen Studienbeihilfen, sondern bezog sich auf das belgische „Existenzminimum“, jedoch wurde in der Literatur schon bald in Betracht gezogen, diese Entscheidung auf Studienbeihilfen für den Lebensunterhalt zu übertragen.<sup>13</sup> Diese Gelegenheit bot sich dem EuGH in der Rs. C-209/03 (*Bidar*), in der dieser am 15. März 2005 sein Urteil sprach.<sup>14</sup>

## 2 Die Rechtsache *Bidar*

Der französische Staatsangehörige *Dany Bidar* hatte mehr als drei Jahre bei seiner Großmutter im Vereinigten Königreich gelebt und dort an einer weiterführenden Schule einen Schulabschluss erworben, bevor er ein Wirtschaftsstudium am University College London aufnahm. Zwar erhielt er für die anfallenden Studiengebühren eine staatliche Unterstützung, jedoch wurde ihm die Zahlung eines vergünstigten Studentendarlehens zur Deckung seines Lebensunterhalts mit der Begründung verweigert, er sei im Vereinigten Königreich nicht „auf Dauer ansässig“ (*settled*), da er nicht die hierfür erforderliche Wohnzeit von vier Jahren erfülle,<sup>15</sup> und genüge daher nicht allen Anforderungen der einschlägigen Education (Student Support) Regulations 2001.<sup>16</sup> Neben dem Erfordernis der „Ansässigkeit“ (für dessen Definition die Regulations auf den Immigration Act 1971 verweisen) knüpfen diese Rechtsvorschriften die Anspruchsberech-

<sup>7</sup> Vgl. nur *Hailbronner, K.*, Diskriminierungsverbot, Unionsbürgerschaft und gleicher Zugang zu Sozialleistungen, *ZaöRV* 2004, S. 603–619.

<sup>8</sup> Vgl. *Martínez Soria, J.*, Die Unionsbürgerschaft und der Zugang zu sozialen Vergünstigungen, *JZ* 2002, S. 643 f.; *Niemann, I.*, Von der Unionsbürgerschaft zur Sozialunion?, *EuR* 2004, S. 946 (949), spricht deshalb von der „Sprengkraft“ der EuGH-Rechtsprechung, *Sander, F.*, Die Unionsbürgerschaft als Türöffner zu mitgliedstaatlichen Sozialversicherungssystemen? – Überlegungen anlässlich des Trojani-Urteils des EuGH –, *DVBbl.* 2005, S. 1014 (1015), von einem „Dambruch“ (im Hinblick auf das Urteil in der Rs. *Sala*).

<sup>9</sup> Zur kürzlich in Bergen (Norwegen) durchgeführten 3. Folgekonferenz vgl. <http://www.bologna-bergen2005.no>.

<sup>10</sup> Vgl. *Biffel, G.*, Increasing University Student Mobility: A European Policy Agenda, *Austrian Economic Quarterly* 2/2004, S. 54 (65); auf der Homepage des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung unter: <http://www.wifo.ac.at/publ/index.html>. Zur quantitativen Bedeutung der Studentenmobilität in der EU vgl. auch *Dougan, M.*, Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education within the EU?, *CMLRev.* 42 (2005), S. 943 (943, 956).

<sup>11</sup> Urteil vom 20. September 2001, *Slg.* 2001, I-6193.

<sup>12</sup> Die Rechtsache ist häufig besprochen worden; grundlegend *Borchardt, K.-D.*, Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, *NJW* 2000, S. 2057–2061; aus neuerer Zeit vgl. etwa *Sievekink, K.*, Befristete Ausbildungsfinanzierung als europäischer Solidarbeitrag, *RdJB* 2004, S. 256–262.

<sup>13</sup> In diesem Sinne etwa *Ruhs, C.*, Zugang zur Bildung und Gleichbehandlung – der EuGH als Motor der Europäischen Bildungspolitik, *ÖJZ* 2002, S. 281 (282).

<sup>14</sup> *Slg.* 2005, I-2119; *NJW* 2005, S. 2055–2058; *BayVBl.* 2005, S. 496–498. Das Urteil wurde beispielsweise besprochen von *Bode, S.*, Unterhaltsbeihilfen für ausländische Studenten ohne Daueraufenthaltslaubnis, *EuZW* 2005, S. 279–282; *Düsterhaus, D.*, *Bidar* und *BAföG*: Nachlese zum Urteil EuGH, *EuZW* 2005, 277 – *Bidar* m. Anm. *Bode, EuZW* 2005, S. 325–326; vgl. auch die Anmerkung von *Lindner, J.F.*, *BayVBl.* 2005, S. 498–500, anlässlich der Diskussion über die Einführung von Studiengebühren in Deutschland.

<sup>15</sup> Zur näheren Begründung der Verweigerung des Darlehens vgl. die Schlussanträge von Generalanwalt *Geelhoed* in der Rs. *Bidar* (Anm. 14), Tz. 5.

<sup>16</sup> Vgl. <http://www.opsi.gov.uk/si/si2001/20010951.htm>. Die Darstellung der britischen Rechtslage im Urteil des EuGH und in den Schlussanträgen von Generalanwalt *Geelhoed* weist gewisse Unterschiede auf.

tigung an eine Reihe von Wohnsitzvoraussetzungen, insbesondere betreffend die bisherige Dauer des gewöhnlichen Wohnsitzes; hierzu zählt auch die Bedingung, dass der Wohnsitz im Vereinigten Königreich zu keinem Zeitpunkt des Drei-Jahres-Zeitraums vor Studienbeginn vollständig oder hauptsächlich einer Vollzeitausbildung gedient haben darf.<sup>17</sup> Möglicherweise spielt der EuGH auf diese Bedingung an, wenn er bei der Schilderung der nationalen Rechtslage feststellt,<sup>18</sup> nach den britischen Rechtsvorschriften könne, wie sich aus den Akten ergebe, ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats als Student nicht den Status einer im Vereinigten Königreich auf Dauer ansässigen Person erlangen.<sup>19</sup>

Im Rahmen der Klage von *Dany Bidar* wegen der Verweigerung des Studentendarlehens legte das zuständige nationale Gericht dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob weiterhin davon auszugehen sei, dass eine Unterhaltsbeihilfe für Studenten außerhalb des Anwendungsbereichs des EG-Vertrages im Sinne von Art. 12 Abs. 1 EGV liege; im Falle einer Verneinung dieser Frage wollte das Gericht wissen, anhand welcher Kriterien es zu beurteilen habe, ob die fraglichen nationalen Bestimmungen gerechtfertigt sein könnten.

### 3 Studienbeihilfen im Anwendungsbereich des EG-Vertrages?

#### 3.1. Die einschlägigen „Situationen“

Seit der Einfügung der Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag stützt sich der EuGH – beginnend mit der Rs. *Martínez Sala*<sup>20</sup> – zunehmend auf das mit der Unionsbürgerschaft verbundene Freizügigkeitsrecht des Art. 18 Abs. 1 EGV, um im Zusammenhang mit der Teilhabe an sozialen Leistungen zu begründen, dass der Anwendungsbereich des Vertrages eröffnet ist. Daneben spielt die Frage, ob und inwieweit die EG in dem fraglichen Sachbereich über Ziele, Zuständigkeiten oder sekundärrechtliche Regelungen verfügt – hierauf stellt der EuGH auch in der Rs. *Bidar* ergänzend ab<sup>21</sup> –, nur eine untergeordnete Rolle.<sup>22</sup> In mittlerweile ständiger Rechtsprechung erklärt der EuGH, ein Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhalte, könne sich in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Vertrages fielen, auf Art. 12 Abs. 1 EGV berufen. Zu diesen Situationen gehörten auch diejenigen, die die Ausübung der durch Art. 18 EGV verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten, betreffen.

Auf den ersten Blick scheint der EuGH zwischen dem persönlichen und dem sachlichen Anwendungsbereich des Vertrages zu trennen: In persönlicher Hinsicht umfasse der Anwendungs-

<sup>17</sup> Vgl. Nr. 8 von Schedule 1 (Eligible students): „The residence conditions referred to above are that – (a) the person is ordinarily resident in England and Wales on the first day of the first academic year of the course; (b) the person has been ordinarily resident throughout the three year period preceding the first day of the first academic year of the course, in the case of a person mentioned in paragraphs 1 or 3, in the United Kingdom and Islands, or, in the case of a person mentioned in paragraphs 4, 5, 6 or 7, in the European Economic Area; and (c) his residence in the United Kingdom and Islands, or in the European Economic Area, as the case may be, has not during any part of the period referred to in sub-paragraph (b) been wholly or mainly for the purpose of receiving full-time education.“ (siehe Anm. 16).

<sup>18</sup> Rn. 18 des Urteils (Anm. 14).

<sup>19</sup> So interpretiert *Düsterhaus* (Anm. 14), S. 326, den EuGH.

<sup>20</sup> Urteil v. 12.5.1998, Rs. C-85/96, Slg. 1998, I-2691.

<sup>21</sup> Vgl. EuGH, Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 39–41. Kritik an der Berücksichtigung der Gemeinschaftsziele im Bildungsbereich übt *Becker, U.*, Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, ZESAR 2002, S. 8 (10 i.V.m. Fn. 26).

<sup>22</sup> Vgl. auch die entsprechende Feststellung von *Cremer, W.*, Unterhaltsstipendien für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten nach dem Grzelczyk-Urteil des EuGH – Auszubildungsförderung für alle?, WissR 2003, S. 128 (146), betreffend die Ausführungen des EuGH zum Bildungsbereich in der Rs. *Grzelczyk*.

bereich des EG-Vertrages jeden Angehörigen eines Mitgliedstaats bzw. Unionsbürger, der „sich rechtmäßig im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält“.<sup>23</sup> In sachlicher Hinsicht müsse es um „Situationen“ gehen, die die Ausübung des Freizügigkeitsrechts aus Art. 18 EGV betreffen, ganz als ob es sich dabei um *spezifische* Situationen handeln würde und als ob in derselben Lage des Unionsbürgers (rechtmäßiger Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat) Situationen denkbar wären, die sich *nicht* als „Ausübung des Freizügigkeitsrechts“ darstellen. Eine solche Interpretation der EuGH-Rechtsprechung würde den Weg dafür öffnen, an die „Situationen“, die in den Anwendungsbereich des Vertrages fallen, bestimmte qualifizierte Anforderungen zu stellen, etwa in dem Sinne, dass nur solche Rechtspositionen dem Diskriminierungsverbot unterliegen, „die zur Ausübung des Aufenthaltsrechts rechtlich oder tatsächlich notwendig sind“.<sup>24</sup> Durch eine solche Argumentation soll einer „systemwidrigen Ausdehnung des Diskriminierungsverbots“ entgegen gewirkt werden, um zu verhindern, dass „jede Abgrenzung obsolet und die thematische Begrenzung des EG-Vertrages unterlaufen“ wird.<sup>25</sup>

Demgegenüber ist festzustellen, dass sich der Rechtsprechung des EuGH eine solche Differenzierung der fraglichen Situationen nicht entnehmen lässt. Vielmehr hat der EuGH, wie *Scheuing* zu Recht festgestellt hat, „die Ausübung des Freizügigkeitsrechts ... als eine in den Anwendungsbereich des Vertrages fallende Situation gekennzeichnet“.<sup>26</sup> Durch die Ausübung seines Freizügigkeitsrechts *an sich* begibt sich der Unionsbürger in eine „gemeinschaftsrechtlich geregelte Situation“,<sup>27</sup> in der er sich grundsätzlich auf das Diskriminierungsverbot des Art. 12 Abs. 1 EGV berufen kann. Im Ergebnis wird durch die Eröffnung des persönlichen Anwendungsbereich des EG-Vertrages (Unionsbürger, *der sich rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhält*) auch der sachliche Anwendungsbereich des Vertrages eröffnet. Daraus folgt, dass Unionsbürger, die sich rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhalten, grundsätzlich einen umfassenden Anspruch auf Gleichbehandlung, letztlich einen Anspruch auf „Vollintegration“,<sup>28</sup> geltend machen können. Folgerichtig verneint der EuGH die erste Frage des vorliegenden Gerichts: Soweit es um die Ausübung des Freizügigkeitsrechts gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV geht, befinden sich Unterhaltsbeihilfen für Studenten im Anwendungsbereich des Vertrages.

### 3.2. Die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts

Rechtsgrundlage *jedes* rechtmäßigen Aufenthalts in einem EU-Mitgliedstaat ist seit der Verankerung der Unionsbürgerschaft im EG-Vertrag grundsätzlich (vorbehaltlich spezieller Regelungen des Primärrechts) Art. 18 Abs. 1 EGV,<sup>29</sup> selbst wenn der Aufnahmemitgliedstaat berechtigt wäre, den Aufenthalt wegen Wegfalls einer der einschlägigen Bedingungen (vgl. 3.3.) zu been-

<sup>23</sup> Vgl. Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 32; zuerst in der Rs. *Sala* (Anm. 20), Rn. 61; vgl. auch *Höfler, R.*, Europa auf dem Weg zu einer sozialen Union? – Die EuGH-Rechtsprechung zu unionsrechtlichen Ansprüchen auf Sozialhilfe, NVwZ 2002, S. 1206 (1207).

<sup>24</sup> Dies fordert *Bode, S.*, Europarechtliche Gleichbehandlungsansprüche Studierender und ihre Auswirkungen in den Mitgliedstaaten, Baden-Baden 2005, S. 260; ablehnend etwa *Magiera, S.*, in: Streinz, R. (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003, Art. 18 EGV Rn. 15.

<sup>25</sup> So *Bode* (Anm. 24), S. 354 f.; vgl. auch S. 249 f.; ferner *Höfler* (Anm. 23), S. 1207: uferlose Ausdehnung.

<sup>26</sup> *Scheuing* (Anm. 5), S. 783.

<sup>27</sup> Vgl. die Formulierung des EuGH in seinem Urteil v. 2.2.1989, Rs. 186/87 (Cowan), Slg. 1989, S. 195 Rn. 10, 13.

<sup>28</sup> Vgl. *Borchardt* (Anm. 12), S. 2060; *Scheuing* (Anm. 5), S. 785. Eine *Vermutungsregel*, wonach Unionsbürger, die ihre Freizügigkeit nutzen, im Zweifel durch das Diskriminierungsverbot geschützt sind, leiten aus diesem Befund ab: *von Bogdandy, A./Bitter, S.*, Unionsbürgerschaft und Diskriminierungsverbot – Zur wechselseitigen Beschleunigung der Schwungräder unionaler Grundrechtsjudikatur, in: Gaitanides, C./Kadelbach S./Rodriguez Iglesias, G. C. (Hrsg.), Europa und seine Verfassung – Festschrift für Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, S. 309 (310 ff.).

<sup>29</sup> Insoweit haben die drei Aufenthaltsrichtlinien (RL 90/364/EWG, 90/365/EWG, 93/96/EWG), die für das Aufenthaltsrecht der von ihnen erfassten Personenkreise ursprünglich konstitutiv waren, eine Funktionsänderung erfahren; vgl. hierzu *Scheuing* (Anm. 5), S. 777; zustimmend *Sievekling* (Anm. 12), S. 261.

den, hiervon jedoch – etwa aufgrund seines nationalen Rechts oder völkerrechtlicher Verpflichtungen – absieht. Die in der Literatur getroffene Unterscheidung zwischen einem „Aufenthaltsrecht aus Art. 18 Abs. 1 EGV“ und einem Aufenthaltsrecht aus nationalem Recht oder Völkerrecht<sup>30</sup> ist nicht plausibel. Die Rechtsprechung des EuGH ist insoweit zugegebenermaßen nicht eindeutig.<sup>31</sup> Jedoch wird deutlich, dass Art. 18 Abs. 1 EGV die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, das Freizügigkeitsrecht zu beschränken, sondern ihnen nur die Möglichkeit dazu gibt.<sup>32</sup> Aus welchen Gründen sie davon keinen Gebrauch machen – aus Gründen des nationalen Rechts, des Völkerrechts oder auch aus nicht-rechtlichen Gründen –, spielt für das Aufenthaltsrecht gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV keine Rolle.

### 3.3. Beschränkungen und Bedingungen gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV

Das Freizügigkeitsrecht kann allerdings gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV bestimmten „Beschränkungen und Bedingungen“ unterliegen. Solche Beschränkungen und Bedingungen sind, was nicht-wirtschaftliche tätige Personen angeht, gegenwärtig noch in den drei sog. Aufenthaltsrichtlinien enthalten.<sup>33</sup> *Dany Bidar*, der zur Zeit der Aufnahme seines Studiums bereits im Vereinigten Königreich lebte, konnte sein Aufenthaltsrecht aus Art. 18 EGV in Verbindung mit der Richtlinie 90/364/EWG<sup>34</sup> herleiten, wie der EuGH in seinem Urteil ausdrücklich feststellte.<sup>35</sup> Aus diesem Grund musste der EuGH nicht zu der problematischen Frage Stellung nehmen, ob durch den einleitend erwähnten Art. 3 RL 93/96/EWG ein Anspruch auf Gewährung eines Studentendarlehens – das u.U. gar nicht vom Begriff „Unterhaltsstipendium“ umfasst wird<sup>36</sup> – ausgeschlossen wäre.<sup>37</sup>

Die Äußerungen des EuGH zu dieser Bestimmung in der Rs. *Grzelczyk* sind unterschiedlich interpretiert worden. Dort hatte der EuGH festgestellt, dass Art. 3 RL 93/96/EWG keinen Anspruch auf *Unterhaltsstipendien* im Aufnahmemitgliedstaat begründe, dass andererseits aber auch keine Richtlinienbestimmung die durch die Richtlinie Begünstigten von *Sozialleistungen* ausschließe.<sup>38</sup> Der Wortlaut von Art. 3 RL 93/96/EWG könnte – wenigstens nach Einfügung

<sup>30</sup> So z.B. *Bode* (Anm. 24), S. 258; *Dougan* (Anm. 10), S. 970 ff.; im Ergebnis auch *Tomuschat, C.*, Case C-85/96, *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, Judgment of 12 May 1998, Full Court. [1998] ECR I-2691, CMLRev. 37 (2000), S. 449 (453): „If a Member State admits citizens of other Member States beyond the extent of its obligations under the applicable Community regime, it should not be burdened with a general duty of non-discrimination“.

<sup>31</sup> Missverständlich insbesondere EuGH, Urteil v. 7.9.2004, Rs. C-456/02 (*Trojani*), Slg. 2004, I-7573, Rn. 36.

<sup>32</sup> Vgl. das Urteil in der Rs. *Trojani* (Anm. 31), Rn. 40: Die Mitgliedstaaten dürfen den Aufenthalt eines nicht wirtschaftlich aktiven Unionsbürgers zwar von der Verfügbarkeit ausreichender Existenzmittel abhängig machen, daraus ergebe sich aber nicht, dass einer solchen Person während ihres rechtmäßigen Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat nicht das grundlegende Prinzip der Gleichbehandlung, wie es in Art. 12 EGV niedergelegt sei, zugute komme; in diesem Sinn auch *Bode* (Anm. 24), S. 213.

<sup>33</sup> Vgl. *Magiera, S.*, Der Rechtsstatus der Unionsbürger, in: Dicke, K. u.a. (Hrsg.), *Weltinnenrecht – Liber amicorum Jost Delbrück*, Berlin 2005, S. 429 (433, 441 f., 444 f.); *Martinez Soria* (Anm. 8), S. 647; zur künftigen Entwicklung vgl. Anm. 36.

<sup>34</sup> Richtlinie des Rates v. 28.6.1990 über das Aufenthaltsrecht, ABl. EG 1990 L 180/26.

<sup>35</sup> EuGH, Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 36.

<sup>36</sup> Vgl. Generalanwalt *Geelhoed*, Rs. *Bidar* (Anm. 14), Tz. 42. Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, [...], berichtigte Fassung in ABl. EU 2004 L 229/35, die mit Ablauf der Umsetzungsfrist (30.4.2006) an die Stelle der das Aufenthaltsrecht bisher regelnden Richtlinien tritt, unterscheidet in Art. 24 Abs. 2 explizit zwischen Stipendien und Studiendarlehens.

<sup>37</sup> Kritik an der strikten Unterscheidung der Rechtsgrundlagen des Aufenthaltsrechts übt *Bode* (Anm. 14), S. 281, unter Hinweis auf einen angeblich entgegenstehenden „Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers“; hiergegen zu Recht *Düsterhaus* (Anm. 14), S. 325.

<sup>38</sup> Urteil Rs. *Grzelczyk* (Anm. 11), Rn. 39.

der Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag – als „bloße sekundärrechtliche Klarstellung“<sup>39</sup> der Reichweite der Studentenrichtlinie interpretiert werden, durch die andere Anspruchsgrundlagen betreffend Sozialleistungen im allgemeinen (die auch Unterhaltsstipendien umfassen könnten<sup>40</sup>) nicht ausgeschlossen wären. Überwiegend wird das Urteil in der Rs. *Grzelczyk* jedoch dahin interpretiert, dass dieses – trotz des insoweit abweichenden Wortlauts von Art. 3 RL 93/96/EWG<sup>41</sup> – Studenten, die ihr Aufenthaltsrecht auf Art. 18 Abs. 1 EGV in Verbindung mit dieser Richtlinie stützen, wirksam von Unterhaltsstipendien ausschließt<sup>42</sup> (und insoweit Unterhaltsstipendien und Sozialleistungen als *aliud* einordnet<sup>43</sup>).

In der Rs. *Bidar*, in der es auf eine Entscheidung dieser Frage nicht ankam, scheint der EuGH der letztgenannten Ansicht zu folgen. Er stellte nämlich fest, dass Art. 3 RL 93/96/EWG einen Angehörigen eines Mitgliedstaats, der sich gemäß Art. 18 EGV und der *RL 90/364/EWG* rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats aufhalte, wo er beabsichtige, ein Studium aufzunehmen oder fortzusetzen, nicht daran hindere, sich während dieses Aufenthalts auf den in Art. 12 Abs. 1 EGV aufgestellten Gleichbehandlungsgrundsatz zu berufen. Daraus könnte man folgern, dass nach Ansicht des EuGH eine Berufung auf den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 12 Abs. 1 EGV ausgeschlossen wäre, falls ein Angehöriger eines anderen Mitgliedstaats *als Student im Sinne der RL 93/96/EWG* Anspruch auf die Gewährung eines Unterhaltsstipendiums für Studenten erheben würde; mit einer solchen Konstellation war der EuGH bislang allerdings noch nicht befasst.

Die das Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger konsolidierende und modifizierende Richtlinie 2004/38/EG<sup>44</sup> vermeidet derartige Interpretationsschwierigkeiten, indem sie – nachdem in Art. 24 Abs. 1 ein allgemeines Gleichbehandlungsgebot „im Anwendungsbereich des Vertrags“ statuiert wird – in Abs. 2 desselben Artikels unmissverständlich feststellt, dass der Aufnahmemitgliedstaat „[a]bweichend von Absatz 1 ... jedoch nicht verpflichtet [ist], ... vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren“. Diese Regelung bestätigt, wie der EuGH in der Rs. *Bidar* zu Recht ausführt,<sup>45</sup> seine Feststellung, dass sich Studienbeihilfen nunmehr im Anwendungsbereich des Vertrags befinden. Diese Auslegung ist keineswegs weit hergeholt,<sup>46</sup> sondern das schlüssige Ergebnis juristischer Arbeit mit dem Normtext: Die Formulierung einer „Abweichung“ (englisch: „By way of derogation“) vom Diskriminierungsverbot des Art. 24 Abs. 1 RL 2004/38/EG setzt nämlich voraus, dass der Gegenstand der Abweichung (hier die Studienbeihilfen) auch vom Diskriminierungsverbot erfasst wird. Auf keinen Fall kann Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG dahin verstanden werde, er bringe „nur deklaratorisch zum Ausdruck ..., dass bisherige Beschränkungen fortgelten“,<sup>47</sup> zumal dies in der Sache auch nicht zutrifft: Durch Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG wird der Kreis derjenigen, die von Studienbeihil-

<sup>39</sup> Vgl. *Scheuing* (Anm. 5), S. 776; ferner *Cremer* (Anm. 22), S. 148: Der EuGH betrachte die RL 93/96/EWG, was einen möglichen Ausschluss Studierender von Unterhaltsstipendien angehe, „als insoweit unergründlich“.

<sup>40</sup> Entschieden gegen eine solche Interpretation *Hailbronner* (Anm. 7), S. 612.

<sup>41</sup> Anders *Hailbronner* (Anm. 7), S. 612, der es für logisch hält, dass die Verneinung eines Anspruchs durch Art. 3 RL 93/96/EWG zugleich bedeute, dass „Studenten insoweit vom Anspruch auf Sozialleistungen ausgeschlossen“ sind.

<sup>42</sup> Vgl. *Martínez Soria* (Anm. 8), S. 648 f.; *Düsterhaus* (Anm. 14), S. 325; *Hailbronner* (Anm. 7), S. 612; *Scheuing* (Anm. 5), S. 776–778.

<sup>43</sup> Hierfür *Martínez Soria* (Anm. 8), S. 648 f.

<sup>44</sup> Vgl. Anm. 36.

<sup>45</sup> EuGH, Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 43.

<sup>46</sup> So indes *Bode* (Anm. 14), S. 281: „Nahezu abenteuerlich ...“.

<sup>47</sup> Ebd.

fen ausgeschlossen werden können, auf alle nicht-wirtschaftlich tätigen Unionsbürger erweitert<sup>48</sup> – bisher gilt dieser Ausschluss allenfalls für Studenten im Rahmen der RL 93/96/EWG.

Die darin liegende Einschränkung des Freizügigkeitsrechts gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV dürfte allerdings in Art. 18 Abs. 2 EGV keine hinreichende Rechtsgrundlage finden, da diese Bestimmung hinsichtlich der Ausübung des in Art. 18 Abs. 1 EGV geregelten Freizügigkeitsrechts nur „Erleichterungen“ zulässt.<sup>49</sup> Deshalb wird der durch die Aufenthaltsrichtlinien erreichte Stand zu Recht als „Mindeststandard“ charakterisiert, der nur noch durch weitere Erleichterungen erhöht, nicht jedoch verringert werden darf.<sup>50</sup> Letztlich tradiert Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG mit dem – wenn auch befristeten – Ausschluss von Studienbeihilfen die spätestens mit der Rs. *Bidar* überholte Vorstellung, solche sozialen Unterstützungsleistungen befänden sich nicht im Anwendungsbereich des Vertrages. Ob Art. 12 (Abs. 2) EGV, der ebenfalls als Rechtsgrundlage für die RL 2004/38/EG herangezogen wurde, eine Erschwerung der Ausübung des Freizügigkeitsrechts trägt, die den durch Art. 18 EGV geschützten Mindeststandard beeinträchtigt, erscheint zweifelhaft.<sup>51</sup> Dafür könnte allenfalls vorgebracht werden, es müsste der EG möglich sein, auf der Grundlage von Art. 12 Abs. 2 EGV unterschiedliche einzelstaatliche Bestimmungen (wie die nationalen Vorschriften in der Rs. *Bidar*) zu harmonisieren, die – mit Billigung des EuGH – die Vergabe von Unterhaltsstipendien an einen gewissen Grad an Integration in die Gesellschaft des Aufnahmestaates knüpfen (hierzu 4.).

Die Geltendmachung eines Anspruchs auf Studienbeihilfe während eines rechtmäßigen Aufenthalts in einem anderen EU-Mitgliedstaat, wie es in der Rs. *Bidar* der Fall war, mag nach der RL 93/96/EWG – oder künftig nach der RL 2004/38/EG – ausgeschlossen sein; hierdurch wirklichte sich eine der „Beschränkungen“ des Aufenthaltsrechts, wie sie in Art. 18 Abs. 1 EGV vorgesehen sind. Eine solche Beschränkung berechtigt den Aufnahmemitgliedstaat, einen entsprechenden Anspruch ohne Verletzung des Diskriminierungsverbots in Art. 12 Abs. 1 EGV zurückzuweisen, sie berechtigt ihn jedoch nicht zur Beendigung des Aufenthalts. Nur bei Nichteinhaltung der „Bedingungen“ eines rechtmäßigen Aufenthalts, wie sie in den Aufenthaltsrichtlinien vorgesehen sind – im Falle der RL 93/96/EWG: (a) Glaubhaftmachung ausreichender Existenzmittel; (b) Einschreibung bei einer anerkannten Lehranstalt; (c) ausreichender Krankenversicherungsschutz –, darf der Aufnahmemitgliedstaat den Aufenthalt beenden. Im Hinblick auf ihre Funktion für das Aufenthaltsrecht lassen sich die in Art. 18 Abs. 1 EGV genannten „Beschränkungen“ und „Bedingungen“ also deutlich voneinander unterscheiden.

In der Rs. *Grzelczyk* hatte der Kläger des Ausgangsverfahrens alle Bedingungen erfüllt. Der Umstand, dass er, wie sich später herausstellte, in der letzten Phase seines Studiums auf staatliche Unterstützung angewiesen sein würde, änderte nichts daran, dass alle Bedingungen des Aufenthaltsrechts erfüllt waren; denn die RL 93/96/EWG – anders als die subsidiäre Aufent-

<sup>48</sup> Deshalb stellt *Düsterhaus* (Anm. 14), S. 326, fest: Die RL 2004/38/EG ändere die Rechtslage; einen zweiten Fall *Bidar* könne es nicht geben.

<sup>49</sup> Einzuräumen ist allerdings, dass Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG insoweit eine Erleichterung bringt, als er das Recht der Mitgliedstaaten, Studienbeihilfen zu versagen, auf Unionsbürger eingrenzt, die noch nicht ein Recht auf Daueraufenthalt (Art. 16 ff. RL 2004/38/EG) erworben haben.

<sup>50</sup> Vgl. *Magiera* (Anm. 24), Rn. 22 m.N.

<sup>51</sup> Fraglich ist schon, ob Art. 12 Abs. 2 EGV neben Art. 18 Abs. 2 EGV anwendbar ist; vgl. *Streinz, R.*, in: ders. (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003, Art. 12 EGV Rn. 65. In ihrem Vorschlag zur RL 2004/38/EG kommentiert die Kommission nur Art. 18 Abs. 2 EGV, der „keine vollwertige Rechtsgrundlage [sei und] nur für Bestimmungen über Nichterwerbstätige herangezogen werden“ könne; vgl. KOM (2001) 257, S. 5. Zu dem aus der EuGH-Rechtsprechung resultierenden Harmonisierungsbedarf und zur möglichen Rolle von Art. 12 Abs. 2 EGV vgl. *von Bogdandy/Bitter* (Anm. 28), S. 315 f.

haltsrichtlinie RL 90/364/EWG<sup>52</sup> – knüpft das Aufenthaltsrecht nicht an „ausreichende Existenzmittel“, sondern nur an eine *Erklärung*, durch die der Student glaubhaft macht, „dass er über Existenzmittel verfügt, so dass er und seine Familie während ihres Aufenthalts nicht die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“. Die Wahrheitsmäßigkeit dieser Erklärung – als eine der Bedingungen des Aufenthaltsrechts – beurteilt der EuGH zu Recht im Zeitpunkt ihrer Abgabe.<sup>53</sup> Die Glaubhaftmachung dient somit dem *Ziel* zu vermeiden, dass der Student und seine Familie der Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats zur Last fallen, ohne diese Möglichkeit jedoch auszuschließen.<sup>54</sup>

#### 4 Die Benachteiligung der Angehörigen anderer Mitgliedstaaten und ihre Rechtfertigung

Nachdem der EuGH in der Rs. *Bidar* festgestellt hatte, dass Studienbeihilfen grundsätzlich in den Anwendungsbereich des Vertrag gemäß Art. 12 Abs. 1 EGV fallen – und er somit die erste Frage des vorlegenden Gerichts verneint hatte –, musste er die weitere Frage beantworten, anhand welcher Kriterien zu beurteilen sei, ob die fraglichen nationalen Bestimmungen gerechtfertigt sein könnten. Die britischen Rechtsvorschriften knüpfen – mit dem Kriterium der „Ansässigkeit“ und den erwähnten Wohnsitzvoraussetzungen – zwar nicht unmittelbar an die Staatsangehörigkeit an, sie können aber eine versteckte Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit enthalten, da die geforderten Voraussetzungen leichter von Inländern als von den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten erfüllt werden können. Solche versteckten Formen der Ungleichbehandlung von Inländern und Angehörigen anderer Mitgliedstaaten, die eine mittelbare Diskriminierung indizieren, können nur dann gerechtfertigt werden, „wenn sie auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen“ beruhen.<sup>55</sup> Der Kreis möglicher rechtfertigender Erwägungen ist aus der Perspektive des Gemeinschaftsrechts nicht beschränkt, vielmehr obliegt es den Mitgliedstaaten, solche Erwägungen darzulegen, um die Vermutung einer versteckten Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zu entkräften. Infolge der Einbeziehung der Ausübung des Freizügigkeitsrechts gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV in den Anwendungsbereich des Vertrages wird sich der EuGH zunehmend mit einem entsprechend erweiterten Arsenal möglicher Rechtfertigungsgründe befassen müssen.<sup>56</sup>

Was die im Ausgangsverfahren in der Rs. *Bidar* streitige Beihilfe zur Deckung der Unterkunftskosten von Studenten betrifft, erkannte der EuGH das berechtigte Interesse der Mitgliedstaaten an, darauf zu achten, dass die Gewährung von Studienbeihilfen an Studenten aus anderen Mitgliedstaaten „nicht zu einer übermäßigen Belastung wird, die Auswirkungen auf das gesamte Niveau der Beihilfe haben könnte, die dieser Staat gewähren kann“. <sup>57</sup> Damit gesteht der

<sup>52</sup> Zu den unterschiedlichen Anforderungen der Aufenthaltsrichtlinien vgl. EuGH, Urteil v. 25.5.2000, Rs. C-424/98 (Kommission/Italien), Slg. 2000, I-4001.

<sup>53</sup> EuGH, Urteil Rs. *Grzelczyk* (Anm. 11), Rn. 45.

<sup>54</sup> Dies wird vielfach anders gesehen, etwa von *Obwexer, W.*, Anmerkung zu EuGH, Rs. *Grzelczyk*, EuZW 2002, S. 56 (57): „Ein Student, der die Sozialhilfe des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nimmt, erfüllt somit die Voraussetzungen für sein Aufenthaltsrecht nicht mehr“; von *Martínez Soria* (Anm. 8), S. 649: „Wenn sich die finanzielle Situation eines Studenten im Laufe seines Studiums ändert, so erfüllt er dann zwar nicht mehr die Voraussetzungen nach Art. 4 i.V.m. Art. 1 RiL 90/96/EWG [richtig: 93/96/EWG; Anm. M.N.] für sein Aufenthaltsrecht, ...“. Auch *Hailbronner* (Anm. 7), S. 613, meint, Art. 1 der RL 93/96/EWG knüpfe das Aufenthaltsrecht an die Bedingung, dass die Begünstigten „ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt nachweisen“.

<sup>55</sup> EuGH, Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 54; std. Rechtsprechung. Zur Einordnung dieses Rechtfertigungsgrundes in den Vertragskontext vgl. *Magiera* (Anm. 33), S. 449 ff.

<sup>56</sup> Zur Ausweitung möglicher Rechtfertigungsgründe vgl. die Schlussanträge von Generalanwalt *Jacobs*, Rs. C-147/03 (Kommission/Österreich), Tz. 46, noch nicht in Slg.; *Düsterhaus* (Anm. 14), S. 326; *Bode* (Anm. 24), S. 370.

<sup>57</sup> EuGH, Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 56.

EuGH den Mitgliedstaaten einen Spielraum zu, den erforderlichen Ausgleich zwischen der von ihnen geschuldeten „gewissen finanziellen Solidarität“<sup>58</sup> und dem Grad der verkraftbaren finanziellen Belastung zu finden. Insoweit hält es der EuGH für legitim zu verlangen, dass sich der Student „bis zu einem gewissen Grad in die Gesellschaft dieses Staates integriert“ hat. In der Weite dieses Kriteriums spiegelt sich die Weite des Gleichbehandlungsanspruchs aus Art. 12 Abs. 1 EGV wider. Das in anderen Entscheidungen des EuGH zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zugelassene Anliegen der Mitgliedstaaten, die Gewährung bestimmter arbeitsmarktbezogener sozialer Leistungen von einer tatsächlichen Verbindung des Anspruchstellers mit dem betroffenen *räumlichen Arbeitsmarkt* abhängig zu machen,<sup>59</sup> wird in der Rs. *Bidar* im Sinne einer thematisch unspezifischen Verbindung mit dem Aufnahmemitgliedstaat erweitert.

Gleichzeitig ist nicht zu übersehen, dass das Kriterium der „Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats“ – ebenso wie das speziellere Kriterium der „Verbindung mit dem räumlichen Arbeitsmarkt“ – seinerseits eine mittelbare Ungleichbehandlung aufgrund der Staatsangehörigkeit enthält, da es von Inländern in der Regel leichter erfüllt werden kann als von den Angehörigen anderer Mitgliedstaaten. Die rechtfertigende Erwägung soll jedoch gerade objektiv, d.h. von der Staatsangehörigkeit unabhängig sein, so dass als eigentlich rechtfertigende Erwägung nur die bereits erwähnte Begrenzung der finanziellen Belastung in Frage kommt. Gleichwohl scheint es so, als betrachte der EuGH die „Integration in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats“ selbst als rechtfertigende Erwägung, da er in seinem Urteil die britischen Rechtsvorschriften allein an diesem Kriterium misst. Hinsichtlich der Umsetzung dieses Kriteriums enthält das Urteil in der Rs. *Bidar* keine Bedingungen; es ist daher – unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>60</sup> – Sache der Mitgliedstaaten zu entscheiden, anhand welcher Kriterien eine „ausreichende Integration in die Gesellschaft“ nachgewiesen werden kann.

Im Hinblick auf den „legitimen Zweck ... sicherzustellen, dass der Beihilfeantragsteller einen gewissen Grad an Integration in die Gesellschaft dieses Staates nachgewiesen hat“, hält der EuGH die im Ausgangsverfahren fraglichen Bestimmungen des britischen Recht – das Kriterium der Ansässigkeit und die weiteren Wohnsitzvoraussetzungen – grundsätzlich für gemeinschaftsrechtskonform. Soweit die nationale Regelung jedoch dazu führt, dass sie „für einen Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats jede Möglichkeit ausschließt, als Student den Status einer auf Dauer ansässigen Person zu erlangen“, hält der EuGH sie offenkundig für unverhältnismäßig,<sup>61</sup> da sie unabhängig vom tatsächlichen Grad der Integration in den Aufnahmemitgliedstaat Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten benachteiligt.

## 5 Würdigung

In der Rs. *Bidar* hat der EuGH seine Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft konsequent fortgeführt und im Hinblick auf Studienbeihilfen konkretisiert. Aufgrund der Einführung der Unionsbürgerschaft – und der Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen im Bildungsbereich – fallen Studienbeihilfen heute in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags und unterliegen so-

<sup>58</sup> Vgl. EuGH, Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 56.

<sup>59</sup> Vgl. etwa EuGH, Urteil v. 15.9.2005, Rs. C-258/04 (Ioannidis), noch nicht in Slg., Rn. 30; Urteil v. 23.3.2004, Rs. C-138/02 (Collins), Slg. 2004, I-2703 Rn. 67.

<sup>60</sup> Vgl. Rs. *Collins* (Anm. 59), Rn. 72; vgl. auch Rs. *Bidar* (Anm. 14), Rn. 61.

<sup>61</sup> *Düsterhaus* (Anm. 14), S. 326, erklärt sich die Ausführungen des EuGH damit, dass die Bestimmung, wonach der Wohnsitz während des dem Studium vorangegangenen Drei-Jahres-Zeitraum nicht der Vollzeitausbildung gedient haben darf, „wohl unmittelbar diskriminierend“ sei. Hierfür bestehen jedoch keine Anhaltspunkte.

mit grundsätzlich dem in Art. 12 EGV verankerten Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit; dies hatte sich bereits in der Rs. *Grzelczyk* abgezeichnet. Ob Art. 3 der Studentenrichtlinie 93/96/EWG einem Anspruch auf Studienbeihilfe entgegensteht, musste der EuGH bisher noch nicht entscheiden: In der Rs. *Grzelczyk* ging es nicht um eine Studienbeihilfe (im technischen Sinn), in der Rs. *Bidar* beruhte das Aufenthaltsrecht des Studenten nicht auf der RL 93/96/EWG, sondern auf der RL 90/364/EWG, die eine Bestimmung betreffend den Abschluss von Unterhaltsbeihilfen nicht enthält.

Infolge der EuGH-Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft hat sich das allgemeine Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV) – für viele unvermutet – als zentraler Ansatzpunkt für einen umfassenden, keineswegs auf den sozialen Bereich beschränkten,<sup>62</sup> Anspruch auf Gleichbehandlung von EU-Angehörigen im Aufenthaltsstaat etabliert. Zweifellos wird dadurch die Bedeutung der nationalen Staatsangehörigkeit, insbesondere ihre privilegierende Wirkung, weiter relativiert. Dies war jedoch mit der Verankerung des Verbots von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Vertragsrecht – dem „Leitmotiv“ des ganzen Vertrages<sup>63</sup> – von vornherein intendiert: Es liegt in der Natur des Integrationsprozesses, dass die rechtliche Unterscheidung zwischen In- und Ausländern – und mithin die Zuordnung unterschiedlicher Rechte und Pflichten – zunehmend verwischt und die nationale Staatsangehörigkeit ihres „ausschließenden Charakters entkleidet“ wird.<sup>64</sup> Mit der beständigen Ausweitung des Anwendungsbereichs des EG-Vertrages, wie sie nicht zuletzt durch die Einfügung der Unionsbürgerschaft in den Vertrag erfolgte, geht notwendig eine (dynamische) Ausweitung des Anwendungsbereichs des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit einher. Der EuGH, dessen Rechtsprechung zum allgemeinen Diskriminierungsverbot bei der Einfügung der Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag bekannt war, hat insoweit nicht mehr getan als die EU-Vertragsstaaten beim Wort zu nehmen.<sup>65</sup>

Bei alledem bleibt das Diskriminierungsverbot jedoch Bestandteil einer durch das Prinzip der Kompetenzzuweisung gekennzeichneten Rechtsordnung, es ist mit anderen Worten „nicht umfassend angelegt“, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juli 2005 zum Europäischen Haftbefehlsgesetz zutreffend festgestellt hat.<sup>66</sup> Zu eng ist es jedoch zweifellos, wenn das Bundesverfassungsgericht unter Hinweis auf das „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung“ von einer „bereichsspezifischen Begrenzung“ des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit spricht.<sup>67</sup> Denn das Diskriminierungsverbot wird nicht durch das in Art. 5 Abs. 1 EGV verankerte Prinzip begrenzter Ermächtigung konkretisiert, sondern durch seine Anbindung an den „Anwendungsbereich dieses Vertrages“.<sup>68</sup>

<sup>62</sup> Zu Recht betont etwa von *Höfler* (Anm. 23), S. 1208; *Niemann* (Anm. 8), S. 953; *Tomuschat* (Anm. 30), S. 456 f.; von *Bogdandy/Bitter* (Anm. 28), S. 310, 317. Allenfalls bestimmte politische Rechte sind ausgeschlossen; vgl. *Scheuing* (Anm. 5), S. 786; *Tomuschat*, ebd., S. 457.

<sup>63</sup> Vgl. *Streinz, R.*, in: ders. (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003, Art. 12 EGV Rn. 2, 8.

<sup>64</sup> Vgl. *Vedder, C.*, in: von Münch, I./Kunig, P. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl., München 2003, Art. 116 Rn. 67.

<sup>65</sup> So auch *Ruhs, C.*, Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft zur Studienfinanzierung und ihre Auswirkungen auf die Mobilität, in: Biffl, G./Bock-Schappelwein, J./Ruhs, C., Systeme der Förderung des Universitätsstudiums im Auslands, Wien (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) 2002, S. 50 (88); vgl. auch *Iliopoulou, A./Toner, H.*, Case C-184/99, Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, judgment of the Full Court of 20 September 2001, [2001] ECR I-6193, CMLRev. 39 (2002), S. 609 (619): „However, it was the Member States themselves who chose to establish a Union citizenship and they should accept the consequences of their choice“; lapidar von *Bogdandy/Bitter* (Anm. 28), S. 310: „Die dogmatischen Eckpunkte dieser Gewährleistung sind seit zwanzig Jahren etabliert“.

<sup>66</sup> BVerfG – 2 BvR 2236/04, NJW 2005, S. 2289 ff., Gründe, B. I. b) cc) (S. 2291).

<sup>67</sup> Ebd.

<sup>68</sup> Vgl. insoweit auch die Kritik in dem Sondervotum der Richterin *Lübbe-Wolff*, ebd., S. 2299.

Durch die Einbeziehung aller „Situationen“, die mit der Ausübung des Aufenthaltsrechts gemäß Art. 18 Abs. 1 EGV einhergehen (vgl. oben, 3.1.), in den Anwendungsbereich des Vertrages hat der EuGH das Tor für eine umfassende Anwendung des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit weit geöffnet. Eine Einebnung der Unterschiede zwischen nationaler Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft – vom Bundesverfassungsgericht in seinem erwähnten Urteil als Möglichkeit immerhin angedeutet – ist gleichwohl nicht zu befürchten. In der Rs. *Bidar* räumt der EuGH den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, zur Verhinderung einer übermäßigen Belastung ihrer Staatshaushalte die Gewährung von Studienbeihilfen von einem gewissen Grad an Integration des Antragstellers in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats abhängig zu machen. Dabei ist ein zeitlich definiertes Wohnsitzerfordernis grundsätzlich geeignet, den erforderlichen Integrationsgrad nachzuweisen. Zudem ist das Urteil in der Rs. *Bidar* nicht so zu verstehen, als dürften die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung von Unionsbürgern mit ihren eigenen Staatsangehörigen künftig *nur noch*, d.h. unter Ausschluss anderer Rechtfertigungsgründe, unter den Vorbehalt einer gewissen Integration in den Aufnahmestaat stellen. Der Kreis der eine mittelbare Diskriminierung rechtfertigenden Gründe ist potenziell unbegrenzt, sofern nur die unterschiedliche Behandlung tatsächlich „auf objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen beruht“.<sup>69</sup> Eine Berufung auf solche objektiven Gründe wird auch durch das Gleichbehandlungsgebot in Art. 24 RL 2004/38/EG grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Etwas anderes gilt nur für die Gewährung von Studienbeihilfen: Dem Anliegen einer hinreichenden Integration in den Aufenthaltsstaat trägt bereits der in Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG vorausgesetzte Erwerb des Recht auf Daueraufenthalt, welcher erst nach einem fünfjährigen ununterbrochenen rechtmäßigem Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat eintritt, ausreichend Rechnung.

*Verf.: Prof. Dr. Matthias Niedobitek, Professur Europäische Integration, Technische Universität Chemnitz, Reichenhainer Str. 39, 09126 Chemnitz*

---

<sup>69</sup> Vgl. Anm. 55.