

## URTEILSANMERKUNG

*Klaus Sieveking*

## Befristete Ausbildungsfinanzierung als europäischer Solidarbeitrag

Öffentliche Unterstützung bei Existenznot für im EU-Ausland studierende Unionsbürger: die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C 184/99 – *Grzelczyk*

### 1 Einleitung

Bildungspolitik und Gemeinschaftsrecht sind bis heute ein brisantes Thema europäischer Sozialpolitik. Fragen der Bildungsförderung und der Bildungsfreizügigkeit stehen seit den 70er Jahren im Zentrum des Interesses, weil die EU bis heute keine speziellen Kompetenzen zur Gestaltung des Bildungswesens in Europa hat (vgl. Art. 149 EG, ex-Art. 126 EWGV). Bereits 1974 hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seiner ersten richtungsweisenden Entscheidung zum Bildungsrecht<sup>1</sup> festgestellt, dass die Bildungspolitik zwar nicht den Kompetenznormen des Vertrages unterfalle, daraus aber nicht folge, dass die Ausübung der der Gemeinschaft übertragenen Befugnisse eingeschränkt sei, wenn sie sich auf Maßnahmen auswirke, die zur Durchführung etwa der Bildungspolitik ergriffen worden seien. Konkret hatte der EuGH klargestellt, dass Kinder von Wanderarbeitnehmern als Schüler Ausbildungsförderung nach Art. 12 VO/EWG Nr. 1612/68 in Anspruch nehmen können, wenn sie die Kriterien der nationalen Gesetze für Inländer erfüllen. Zu Fragen der Diskriminierung von Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten gegenüber Inländern hatte der EuGH 1985 in dem Rechtsstreit einer Französin<sup>2</sup> zu urteilen, der eine Aufenthaltsbescheinigung-EG versagt wurde, weil sie sich weigerte, Einschreibe- beziehungsweise Studiengebühren zu zahlen, die von ihren belgischen Mitstudierenden nicht verlangt wurden. Der EuGH erachtete den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts unter Hinweis auf Art. 118b ff. EWGV (heute Art. 139 EG) für gegeben und durch die belgische Studiengebührenordnung das allgemeine Diskriminierungsverbot nach Art. 12 EG (ex-Art. 7 EWGV) als verletzt an, wodurch das Freizügigkeitsrecht der Studentin beeinträchtigt sei.

Bei dem hier anzusprechenden Fall *Grzelczyk* geht es wiederum um einen französischen Staatsangehörigen, der in Belgien studiert. Zur Debatte steht dieses Mal sowohl die Grundlage und die Reichweite seines Freizügigkeitsrechts als auch die Berechtigung zu finanzieller Unterstützung durch den Staat während des letzten Jahres seines auf 4 Jahre dauernden Studiums, während dessen er in Belgien lebte. Dem zugrunde liegt die Frage nach der Bedeutung der inzwischen eingeführten Unionsbürgerschaft für die gemeinschaftlichen Grundfreiheiten

1 EuGH, Slg. 1974, 773 ff. – Rs.9/74 – *Casagrande*.

2 EuGH, Slg. 1985, 539 ff. – Rs 293/93 – *Gravier*. Näheres hierzu bei *Oppermann, T.*, Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsche Bildungsordnung, Bonn 1987; *Sieveking, K.*, Europäisierung der Bildungspolitik?, ZAR 1987, 99–108.

einerseits und die Grundrechte (auch Teilhaberechte) der Unionsbürger andererseits. Damit tritt die noch in der Rechtssache *Gravier* maßgebliche Frage, ob (nur) eine spezielle Gemeinschaftskompetenz oder sonstige rechtlich relevante Beschlüsse (»soft law«) für einen Sachbereich (hier Bildung) den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eröffnet, in den Hintergrund. Im Vordergrund steht jetzt die Bedeutung gemeinschaftlicher Grundrechte für soziale Teilhabeansprüche.

Die Rechtssache *Grzelczyk* verdient auch deshalb eine aktuelle bildungspolitische Aufmerksamkeit, weil seit den 90er Jahren tiefgreifende Veränderungen des EG-Vertragsgefüges stattgefunden haben: So setzte sich die Gemeinschaft mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 zum Ziel, bis zum 31.12.1992 den Binnenmarkt zu verwirklichen (seinerzeit Art. 7a EG): 1992 wurde mit dem Maastrichter Vertrag über eine Europäische Union nicht nur der Binnenmarkt (Art. 14 EG), sondern auch die Unionsbürgerschaft (ex-Art. 8, heute Art. 17 EG) eingeführt. Es wurde bestimmt, dass jeder Unionsbürger das Recht hat, »sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten« (ex-Art. 8a, heute Art. 18 EG). Seit 1993 gibt es eine spezielle Freizügigkeitsrichtlinie für Studenten<sup>3</sup>, nach der unter drei Bedingungen das Freizügigkeitsrecht gewährt wird: Studierende müssen einen Einschreibenachweis bei einer Hochschule des gewünschten Aufenthaltsstaates erbringen, einen umfassenden Krankenversicherungsschutz nachweisen und glaubhaft machen, dass sie über ausreichende Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Der Fall *Grzelczyk* problematisiert die Grundlagen des Freizügigkeitsrechts ebenso wie die Kriterien des Unterhaltsnachweises, gerade für den Fall, dass keine privaten Unterhaltsmittel mehr vorhanden sind und die/der Studierende im Aufenthaltsstaat für sich Unterhaltshilfe in Form einer Ausbildungsbeihilfe oder öffentlicher Fürsorge beansprucht.

## 2 Der Fall *Grzelczyk*

Der Kläger des Ausgangsverfahrens, der französische Staatsangehöriger *Grzelczyk*, nahm 1995 an der Katholischen Universität Louvain-la-Neuve ein Sportstudium auf und verlegte hierzu seinen Aufenthalt nach Belgien. In den ersten drei Studienjahren kam er für seinen Unterhalt, seine Unterbringung und das Studium selbst auf, indem er verschiedene kleinere Beschäftigungen ausübte und Zahlungserleichterungen erhielt. Zu Beginn des vierten und letzten Studienjahres beantragte er beim zuständigen Sozialamt, dem Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (CPAS), die Gewährung des in Belgien so genannten »Minimex« (Sozialhilfe). Unter Hinweis darauf, dass der Kläger viel gearbeitet habe, um sein Studium zu finanzieren, dass dies aber im letzten Studienjahr wegen der Abfassung einer schriftlichen Arbeit und der Ableistung der Vorbereitungszeit schwerer zu bewerkstelligen sei als in den vorangegangenen Jahren, bewilligte das CPAS dem Kläger mit Entscheidung vom 16. Oktober 1998 das Existenzminimum zum Satz für Alleinstehende für die Zeit vom 5. Oktober 1998 bis 30. Juni 1999. Das CPAS seinerseits beantragte beim belgischen Staat die Erstattung des dem Kläger gezahlten Existenzminimums. Nachdem das zuständige föderale Ministerium die Erstattung abgelehnt hatte, weil die gesetzlichen Voraussetzungen für die Gewährung des Existenzminimums, insbesondere die der Staatsangehörigkeit beziehungsweise die Arbeitnehmer Eigenschaft nach der VO/EWG Nr. 1612/68 nicht erfüllt gewesen seien, entzog das CPAS

3 Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993, ABl. EG 1993 Nr. L 317, S. 59. Diese RL wurde in Deutschland umgesetzt durch die Freizügigkeitsverordnung/EG vom 19.7.1997, BGBl. I S. 1810.

dem Kläger mit Entscheidung vom 29. Januar 1999 ab 1. Januar 1999 das Existenzminimum. Zur Begründung führte es an, dass er »als Student eingeschriebener EWG-Staatsangehöriger« sei.

Gegen diese Entscheidung klagte *Grzelczyk* beim Tribunal du travail Nivelles. Dieses Gericht weist darauf hin, dass das Existenzminimum nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine soziale Vergünstigung im Sinne von Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die innerhalb der Gemeinschaft wandern, sei. Nach belgischem Recht werde die »Minimex« auch Arbeitnehmern, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, gezahlt. Das CPAS sei allerdings der Ansicht, dass der Kläger diese Leistung nicht geltend machen könne, da er als Student nicht Arbeitnehmer sei und sich sein Aufenthalt in Belgien nicht aus der Verwirklichung des Grundsatzes der Freizügigkeit der Arbeitnehmer ergebe. In Anbetracht des Urteils des EuGH vom 12. Mai 1998 in der Rechtssache *Sala* stelle sich die Frage, ob die Grundsätze der Unionsbürgerschaft und der Nichtdiskriminierung dieser nationalen Regelung entgegenstünden.

Das Gericht gewährte für die Zeit vom 1.1. bis 30.6.1999 eine pauschalierte Summe zur materiellen Unterstützung des Studenten und legte dem EuGH die Sache zur Entscheidung darüber vor, ob eine beitragsunabhängige Leistung (wie beschrieben) nicht nur Arbeitnehmern, sondern sämtlichen Unionsbürgern zu gewähren sei. Hilfsweise müsse geklärt werden, ob die Regelungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes, der Unionsbürgerschaft und der Studentenrichtlinie es zulassen, dass ein Student trotz anerkannten Aufenthaltsrechts später von einem Anspruch auf eine beitragsunabhängige Leistung ausgeschlossen wird, und ob bejahendenfalls dieser Ausschluss generell und endgültig sei.

### 3 Das Urteil des EuGH

Der EuGH hat entschieden, es sei mit den Art. 6 und 8 EGV (heute 12 und 17 EG) unvereinbar, dass bei Gewährung einer beitragsunabhängigen Sozialleistung wie das Existenzminimum nach dem belgischen Gesetz (von 1974) bei Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten, die sich rechtmäßig in Belgien aufhalten, von der Voraussetzung abhängt, dass sie in den Anwendungsbereich der Freizügigkeitsverordnung fallen, während für die Angehörigen des Aufnahmestaates (Belgien) eine derartige Voraussetzung nicht gilt.<sup>4</sup> Der Gerichtshof geht bei seiner Entscheidung im Ausgangspunkt – insoweit dem vorlegenden Gericht folgend – davon aus, dass es nicht auf die Frage ankomme, ob der Kläger Arbeitnehmer ist. Immerhin hatten aber alle Parteien des Hauptverfahrens, die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission ihre zentralen Argumente auf diesen Aspekt gerichtet. Nun soll das vorlegende Gericht dies auf der Grundlage der Äußerungen des Generalanwalts<sup>5</sup>, auf die der EuGH seiner Entscheidungslogik folgend nicht näher einging, klären.

In der Sache nimmt der EuGH dann zunächst Bezug auf seine Entscheidung in der Rechtssache *Hoecks*<sup>6</sup>, in der bereits festgestellt worden war, dass die im belgischen Gesetz vorgesehene Sozialleistung (Anspruch auf ein Existenzminimum) eine soziale Vergünstigung im Sinne

4 Urteil vom 20.9.2001, EuGH Slg. 2001 I, 6193 – Rechtssache C 184/99 – *Grzelczyk*, Rdnr. 30. Das Urteil wurde veröffentlicht in EuZW 2002, 52 (m. Anm. von *Obwexer, W.*) = DVBl. 2001, 1662 = JuS 2002, 387 (Bespr. von *Streinz, R.*) = EuGRZ 2001, 492.

5 Schlussanträge des Generalanwalts *Alber* Nr. 65 ff.

6 EuGH Slg. 1985, 973 – Rs. 249/83.

der VO/EWG Nr. 1612/68 ist.<sup>7</sup> Ein belgischer Student, der sich in der gleichen Situation wie der Kläger befindet, hätte die Voraussetzungen für die Gewährung des Anspruchs erfüllt. Die Tatsache, dass der Kläger nicht die belgische Staatsangehörigkeit besitzt, sei das einzige Hindernis für die Gewährung an ihn. Es stünde daher fest, dass es sich allein um eine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung handelt. Eine solche sei im Anwendungsbereich des Vertrages verboten (Art. 6, jetzt Art. 12 EG). Für die Beurteilung seines Anwendungsbereichs sei dieser Artikel in Verbindung mit Art. 8a EG (jetzt Art. 18) über die Unionsbürgerschaft zu sehen. Es folgt die Feststellung, die man als Wegmarke in der Rechtsprechung des EuGH bezeichnen kann: »Der Unionsbürgerstatus ist ...dazu bestimmt, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und unbeschadet der insoweit ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmen die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen (Hervorhebung des Verfassers).«<sup>8</sup> Zur Erläuterung verweist der EuGH auf seine Ausführungen in der Entscheidung *Martina Sala*<sup>9</sup>. Danach kann sich jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhält, in allen Situationen, die in den sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, auf Art. 6 (jetzt Art. 12 EG) berufen. Der EuGH fügt hinzu: »Diese Situationen schließen auch die ein, die zur Ausübung der durch den Vertrag garantierten Grundfreiheiten, und die, die zur Ausübung der durch Art. 8a EG-Vertrag (jetzt Art. 18 EG) verliehenen Freiheit, sich im Hoheitsgebiet zu bewegen und aufzuhalten, gehören.«<sup>10</sup>

Der EuGH räumt ein, dass er in einem Urteil aus dem Jahre 1988<sup>11</sup> ausgeführt habe, dass beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts eine Förderung, die Studenten für den Lebensunterhalt und die Ausbildung gewährt wird, grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags im Sinne seines Art. 7 (später 6, heute 12 EG) falle. Er verweist dann aber auf die in den folgenden Jahren erfolgten Änderungen im EG-Vertrag (Aufnahme der Unionsbürgerschaft und eines Kapitels, das sich mit allgemeiner und beruflicher Bildung befasst, vgl. heute Art. 149 EG). Dann der EuGH wörtlich: »Nichts im Text des geänderten Vertrages erlaubt die Annahme, dass Studenten, die Unionsbürger sind, die diesen Bürgern durch den Vertrag verliehenen Rechte verlieren, wenn sie sich zu Studienzwecken in einen anderen Mitgliedstaat begeben (Hervorhebung des Verfassers).«<sup>12</sup> Dem im EU-Ausland studierenden Unionsbürger kann nicht das Recht genommen werden, sich auf das Diskriminierungsverbot zu berufen. Der EuGH zieht hier eine Verbindung mit dem Unionsbürgerrecht (Art. 8a, jetzt 18 EG), sich vorbehaltlich der im primären und sekundären Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

In der einschlägigen Studentenrichtlinie 93/96 sieht der Gerichtshof im vorliegenden Fall die maßgeblichen Beschränkungen und Bedingungen. Der Art. 3 dieser Richtlinie stelle klar, dass die Richtlinie keinen Anspruch der aufenthaltsberechtigten Studenten auf Gewährung von Unterhaltsstipendien begründet. Andererseits schließe auch keine Richtlinienbestimmung die durch die Richtlinie Begünstigten von Sozialleistungen aus. Die Studentenrichtlinie unter-

7 Vgl. Art. 7 Abs. 2 VO/EWG Nr. 1612/68.

8 Rdnr. 30 der Urteilsgründe, Fn. 4.

9 EuGH, Slg. 1998, I-2691 – Rs. C- 85/96 – *Sala*.

10 Rdnr. 32 f. Hierbei beruft sich der EuGH auf seine Rechtsprechung in der Rs. *Bickel und Franz*, EuGH, Slg. 1998, I-7637.

11 EuGH, Slg. 1988, 3205 – Rs. 197/86 – *Brown*.

12 Rdnr. 35 der Urteilsgründe.

scheide sich von den zwei anderen Freizügigkeitsrichtlinien<sup>13</sup> gerade dadurch, dass Studenten durch eine Erklärung *glaubhaft* machen müssen, dass sie für sich (gegebenenfalls auch für ihre Ehegatten und Kinder) über hinreichende Existenzmittel verfügen. Demgegenüber müssten aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Rentner und sonstige Unionsbürger bei Inanspruchnahme ihres Freizügigkeitsrechts den Nachweis ausreichender Einkünfte erbringen.

Nunmehr kommt der EuGH zu einem entscheidenden Punkt: Darf der Aufnahmemitgliedstaat einem Studenten dann die Verlängerung des Aufenthalts verweigern oder ihn sogar ausweisen, wenn dieser Sozialhilfe in Anspruch nimmt? Es sei – so die Überlegungen des EuGH – nicht ausgeschlossen, dass der Aufnahmemitgliedstaat diese Ansicht vertritt und unter Einhaltung der vom Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen aufenthaltsbeendende Maßnahmen einleitet. Allerdings dürfe eine solche Maßnahme nicht die automatische Folge der Inanspruchnahme von Sozialhilfe sein. Aus der sechsten Begründungserwägung der Studentenrichtlinie ergäbe sich, dass »die Aufenthaltsberechtigten die öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats nicht über Gebühr belasten dürfen«. Alle drei Freizügigkeitsrichtlinien anerkannten »eine bestimmte finanzielle Solidarität der Angehörigen dieses Staates mit denen der anderen Mitgliedstaaten (Hervorhebung des Verfassers), insbesondere dann, wenn Schwierigkeiten, auf die der Aufenthaltsberechtigte stößt, nur vorübergehender Natur sind.«<sup>14</sup> Die finanzielle Situation des Studenten könne sich im Laufe der Zeit ändern. »Ob seine Erklärung der Wahrheit entspricht, kann nur zum Zeitpunkt beurteilt werden, zu der er sie abgibt.«<sup>15</sup>

#### 4 Würdigung des Urteils

Das Urteil des EuGH ist als ein Meilenstein in der Entwicklung des Bildungsfreizügigkeitsrechts der EU anzusehen.<sup>16</sup> Das Verhältnis von Unionsbürgerschaft und Ausbildungsfreizügigkeit ist neu konstituiert worden. Der EuGH hat seine Rechtsprechung zur Bedeutung der Unionsbürgerschaft für soziale Rechtsansprüche, die erstmals in der Rechtssache *Sala*<sup>17</sup> ausgesprochen und in der deutschen Literatur erstmals von *Borchardt*<sup>18</sup> zur Diskussion gestellt wurde, vertieft und stärker konturiert. Dass er dies offenbar beabsichtigte, erschließt sich daraus, dass er sich nicht mit der naheliegenden Prüfung der Unterstützung des Studenten *Grzelczyk* auf der Grundlage seiner Arbeitnehmereigenschaft auseinandergesetzt hat. Das Urteil betont, dass Studierende, die rechtmäßig von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, hinsichtlich der Inanspruchnahme von Sozialleistungen im Aufnahmemitgliedstaat Inländern gleichzustellen sind. Eine ausdrückliche Anerkennung, dass Art. 18 EG (Unionsbürgerschaft) das Aufenthaltsrecht jedem Unionsbürger unmittelbar zuerkennt, hat der EuGH in

13 Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28.6.1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen, ABl.EG 1990 Nr. L 180 S. 28 und Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28.6.1990 über das Aufenthaltsrecht, ABl.EG 1990 Nr. L 180 S. 26.

14 Rdnr. 44 der Urteilsgründe.

15 Rdnr. 45 der Urteilsgründe.

16 Davon zeugen auch die zahlreichen Besprechungen, die sich dem Urteil gewidmet haben. Von den vielen Aufsätzen sollen hier nur beispielhaft genannt werden: *Scheuing, D.H.*, Freizügigkeit als Unionsbürgerrecht, EuR2003, 744–792 (besonders 773 ff.) mit umfassenden Nachweisen auch auf die ausländische Literatur; *Cremer, W.*, Unterhaltstipendien für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten nach dem *Grzelczyk*-Urteil des EuGH – Ausbildungsförderung für alle?, Wissenschaftsrecht 2003, 128–155 (mit besonderer Betonung auf der Analyse und dem Vergleich mit der bisherigen Bildungsrechtsprechung des EuGH). Vgl. auch Fn.4.

17 S.o. Fn. 9.

18 *Borchardt, K.-D.*, Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, NJW 2000, 2057–2061; unter Würdigung der neueren Rechtsprechung des EuGH *U. Becker*, Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, ZESAR 2002, 8–12; *Bode, S.*, Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger?, EuZW 2003, 552–557.

der Rs. *Baumbast* vollzogen.<sup>19</sup> Dieses Recht bestünde vorbehaltlich der im EG-Vertrag und in seinen Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen, die ihrerseits gerichtlicher Kontrolle unterliegen. Die Rechte aus Art. 18 Abs. 1 EG verliehen den Einzelnen Rechte, die sie gerichtlich geltend machen können. Der EuGH nimmt für sich eine Missbrauchskontrolle in Anspruch, die – das zeigt auch der Fall *Grzelczyk* – durchaus geboten sein kann. Hier ging es zwar nicht um Unterhaltsstipendien, die nach der Studentenrichtlinie mit der Gewährung des Freizügigkeitsrechts ausdrücklich ausgenommen sind, sondern um eine allgemeine Sozialleistung für Belgier, die sog. *Minimex*, eine Art Sozialhilfe. Insofern tritt ein Funktionswandel der Stipendienklausel (in der Studentenrichtlinie) ein, die nunmehr als eine zulässige sekundärrechtliche Einschränkung des primärrechtlichen Aufenthaltsrechts aus Art. 18 Abs. 1 EG und darauf (in Verbindung mit Art. 12 EG) gestützter Stipendienansprüche anzusehen ist.<sup>20</sup>

Die Überlegungen zum Zusammenhang von Ausbildungsfreizügigkeit und Sozialhilfe, die bislang nicht im Zentrum des Interesses an dem Urteil *Grzelczyk* standen, sollen hier etwas deutlicher hervorgehoben werden. Konkretisierungsbedürftig bleibt nämlich, wie der in den Erwägungen der Studentenrichtlinie angesprochene Schutz der öffentlichen Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats vor einer »über Gebühr« belastenden Inanspruchnahme durch Studierende erfolgen kann. Hierzu ist auf den kürzlich verabschiedeten Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 6/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates der EU zu verweisen, der im Hinblick auf den Erlass der geplanten Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet frei zu bewegen und aufzuhalten, verabschiedet wurde.<sup>21</sup> Ein Gemeinsamer Standpunkt wird mit qualifizierender Mehrheit festgelegt und spiegelt die Haltung des Rates, hier also der für Freizügigkeitsfragen verantwortlichen Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten (im Regelfall der Innenminister) wider, die dieser in Kenntnis des Vorschlags der Kommission und nach Eingang der hierzu abgegebenen Stellungnahmen (z.B. des Ausschusses der Regionen) festlegt.

In Art. 24 Abs. 2 (zur Gleichbehandlung) des Richtlinienvorschlags in der Fassung des Gemeinsamen Standpunktes heißt es: »Abweichend von Abs. 1 (der die Gleichbehandlung garantiert, d.Verf.) ist der Aufnahmemitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, anderen Personen als Arbeitnehmern oder Selbständigen ... während der ersten drei Monate des Aufenthalts oder gegebenenfalls während des längeren Zeitraums nach Art. 14 Abs. 4 Buchst. b) einen Anspruch auf Sozialhilfe oder vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen.....in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren.«<sup>22</sup> In der Begründung des geänderten Kommissionsvorschlags (Fn. 22) heißt es hierzu, dass nicht erwerbstätige Personen vor Erlangung des Rechts auf Daueraufenthalt – entsprechend Art. 16 des Entwurfs nach fünfjährigem rechtmäßigen Aufenthalt – nicht mehr von der Sozialhilfe ausgeschlossen würden. Diese Einschränkung sei in den Richtlinien zum Aufenthaltsrecht nicht erwerbstätiger Personen nicht enthalten. Die Europäische Kommission erläutert weiter, dass diese Regelung – insbesondere in Anbetracht der Rechtsprechung des EuGH – als Rückschritt gegenüber den geltenden Rechtsvorschriften ausgelegt werden könne, und verweist auf das Urteil in der Rechtssache *Grzelczyk*, in der der EuGH erneut darauf hingewiesen habe, dass sich ein Unionsbürger in allen vom sachlichen Anwendungsbereich des Gemein-

19 EuGH, Urteil vom 17.2.2002, Slg. I – 7091 – Rs. C-413/99 – *Baumbast*.

20 So zu Recht *Scheuing*, Fn. 16, S. 77.

21 Vom Rat festgelegt am 5.12.2003, ABl.EU Nr. C 54E/12 vom 2.3.2004. Mit der geplanten Richtlinie soll die VO/EWG Nr. 1612/68 geändert und die Freizügigkeitsrichtlinien aufgehoben werden.

22 Gemeinsamer Standpunkt, Fn. 21. Siehe dazu schon den geänderten Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie vom 15.4.2003, KOM (2003) 199 endgültig, S. 32

schaftsrechts erfassten Fällen auf den Grundsatz des Diskriminierungsverbots nach Art. 12 EG berufen könne. Der EuGH habe bekräftigt, dass nicht erwerbstätige Unionsbürger, die sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, aufgrund ihrer Unionsbürgerschaft Anspruch darauf hätten, gegenüber Inländern gleich behandelt zu werden.<sup>23</sup>

Nach Erwägung 10 des Gemeinsamen Standpunktes sollten Personen, die ihr Aufenthaltsrecht ausüben, während ihres ersten Aufenthalts die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen. Bei einer Dauer von über drei Monaten sollte das Aufenthaltsrecht bestimmten Bedingungen unterliegen. Solange die Aufenthaltsberechtigten die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen – heißt es in Erwägung 16 –, sollte keine Ausweisung erfolgen. Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen sollte auch nicht automatisch zur Ausweisung führen. Der Aufnahmemitgliedstaat solle im einzelnen prüfen, ob es sich um vorübergehende Schwierigkeiten handelt; ihm solle es überlassen bleiben zu bestimmen – so die weitere Erwägung 21 –, »ob er Unionsbürgern ... vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Unterhaltsbeihilfen für die Zwecke des Studiums....gewährt.« Diese und weitere Erwägungen übernehmen die im Urteil *Grzelczyk* angesprochenen Kriterien. In ihnen konkretisiert sich die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch den Aufnahmemitgliedstaat.

Die weiteren Vorschläge zur Richtlinie in der Fassung des Gemeinsamen Standpunktes treffen auch für Studierende Regelungen zum Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate (Art. 7 Abs. 1 Ziff. c)). Neu formuliert gegenüber den bestehenden Freizügigkeitsrichtlinien ist die in Art. 14 vorgesehene Regelung, wonach Unionsbürgern das Aufenthaltsrecht bis zu drei Monaten (Art. 6) zusteht, so lange sie die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen. Art. 14 Abs. 3 legt fest, dass die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen im Aufnahmemitgliedstaat nicht automatisch zur Ausweisung führen darf.<sup>24</sup>

## 5 Resümee

Wollte man in dem *Grzelczyk*-Urteil des EuGH noch die Gefahr einer möglicherweise zu großzügigen, weil in ihrem Ausmaß noch nicht näher konkretisierten Gewährung von Sozialhilfe für im EU-Ausland in Not geratene Studierende gesehen haben, so zeigen die vorgesehenen Freizügigkeitsregelungen des Richtlinienvorschlags in der Fassung des Gemeinsamen Standpunktes vom Dezember 2003 doch deutlich die Grenzen auf, innerhalb deren die Mitgliedstaaten bereit sind, »Sozialhilfe als begrenzte Finanzierung europäischer Solidarität« anzuerkennen. Dass dieses Thema – neben der Bedeutung der Unionsbürgerschaft für das Aufenthaltsrecht – im Bildungsbereich überhaupt in dieser Dimension gedacht und praktiziert werden kann, dürfte die Aussage rechtfertigen, dass das Urteil in der Rechtssache *Grzelczyk* ein Meilenstein in der Rechtsprechung des EuGH zur Bildungsfreizügigkeit bedeutet. Dass die Wirkungen dieses Urteils bescheiden bleiben, darf angesichts der wirtschaftlichen und finanziellen Situation in allen Mitgliedstaaten, gerade auch nach der Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 nicht verwundern.

Verf.: Prof. Dr. iur. Klaus Sieveking, Universität Bremen, Fachbereich 11, Grazer Str. 2, 28359 Bremen

<sup>23</sup> Vgl. den geänderten Kommissionsvorschlag, Fn. 22, S. 8 f.

<sup>24</sup> Gemeinsamer Standpunkt, Fn 21.