SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 20. März 2007¹

I — Einleitung

1. Einem lateinamerikanischen Juristen zufolge gibt es drei Arten von Richtern: die Handwerker, wahre Automaten, die mit bloßen Händen Urteile in Serie und in rauen Mengen produzieren, ohne in die Bereiche des Menschlichen oder der sozialen Ordnung hinauszusteigen, die Kunsthandwerker, die Hand und Hirn benutzen und sich dabei den traditionellen Auslegungsregeln unterwerfen, die sie unweigerlich dazu führen, den Willen des Gesetzgebers ohne weiteres umzusetzen, und die Künstler, die mit Hilfe der Hände, des Kopfes und des Herzens den Bürgern weitere Horizonte eröffnen, ohne der Realität und den konkreten Sachverhalten den Rücken zu kehren².

2. Zwar werden für die Rechtsprechungstätigkeit alle drei gebraucht, doch hat sich der Gerichtshof gemäß der ihm zustehenden Rolle immer mit der letzten Kategorie

identifiziert, insbesondere, wenn die unaufhaltsame Entwicklung der Ideen, die das Entstehen der Gemeinschaft erhellten, ins Stocken geriet.

3. Die Freizügigkeit ist eine dieser ursprünglichen Ideen, die zu einem grundsätzlichen Postulat wurde, dessen Inhalt aber wandelbar ist, denn sie wird auf eine veränderliche Realität projiziert, die sich im Wandel der sozialen Erfordernisse, der Fortschritte im Transportwesen, der Zunahme des Austauschs und vieler anderer Faktoren, die die Mobilität des Einzelnen und seiner Familienangehörigen erleichtern, fortentwickelt³.

4. In diesem Zusammenhang sind die Vorlagefragen des Verwaltungsgerichts Aachen zu sehen, die die Gelegenheit bieten, tiefer in

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — Nanclares Arango, A., *Los jueces de mármol*, La Pisca Tabaca Editores, Medellín, 2001, S. 14.

3 — Lirola Delgado, I., *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1994, S. 61, vertritt die Auffassung, dass der Grundsatz der Freizügigkeit der Personen im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration wegen seiner eigenen Dynamik und der Entwicklung seiner politischen Dimension mit der Aufnahme neuer Voraussetzungen in den subjektiven Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts eine Erweiterung erfahren habe. Diese Anwendung sei durch eine langsame Entwicklung voller Schwierigkeiten und häufig voller Widersprüche verwirklicht worden, die mit einer weiten Auslegung des potenziellen Inhalts begonnen habe, den der Rahmen der wirtschaftlichen Freiheiten umfasse.

das Zusammenspiel zwischen der Freizügigkeit der europäischen Studenten und den Beihilfen für eine Ausbildung in anderen Staaten einzudringen und einige der wesentlichen Bestandteile dieser Freiheit herauszuarbeiten.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

5. Zusammenfassend geht es um zwei junge Deutsche, deren Anträge auf Ausbildungsförderung für ein Studium im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden abgelehnt wurden; im ersten Fall, weil mit der Ausbildung nicht eine mindestens einjährige Ausbildung in Deutschland fortgesetzt wurde; im zweiten Fall, weil es an einem grenznahen Wohnsitz fehlte.

7. Das vorliegende Gericht hält in den bei ihm anhängigen Verfahren die Bestimmungen des EG-Vertrags über die Unionsbürgerschaft und die Freizügigkeit für relevant (1); hinzu kommen Bezugnahmen auf die Ausbildung im EG-Vertrag selbst (2) und die Bestimmungen des abgeleiteten Rechts über die Studenten (3).

6. Die Bedeutung der Themen macht es erforderlich, dass ich nach der Darstellung des rechtlichen Rahmens (II), des Sachverhalts und der Prozessgeschichte der Rechts-sachen (III und IV) auf die Freizügigkeit der Studenten eingehe (V), die Rechtsprechung zu den beiden Zentralachsen der Vorlagefragen erläutere und verschiedene bedeutende Aspekte der Ausbildungsförderung wie ihre Charakterisierung und ihre Verbindungen zur Freizügigkeit und zum freien Dienstleistungsverkehr untersuche (VII). Diese Überlegungen richten sich auf die Klärung der vorgebrachten Zweifel (VIII). Zum Abschluss sollen Bedenken wegen der Folgen meines Vorschlags ausgeräumt werden (IX).

1. Unionsbürgerschaft und Freizügigkeit

8. Durch Art. 17 Abs. 1 EG wird eine „Unionsbürgerschaft“ eingeführt, mit der der Einzelne in den Mittelpunkt der Tätigkeiten der Union gestellt wurde⁴. „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines

⁴ — Bericht der Kommission — Vierter Bericht über die Unionsbürgerschaft (1. Mai 2001 — 30. April 2004) (KOM[2004] 695 endg., Punkt 4).

Mitgliedstaats besitzt“; folglich obliegt es den Rechtsordnungen dieser Staaten, diese Eigenschaft zu bestimmen⁵.

9. Gemäß Art. 17 Abs. 2 EG haben die Unionsbürger die im Vertrag vorgesehenen Rechte und Pflichten. Konkret verleiht der Besitz dieses Status gemäß Art. 18 EG vorbehaltlich der im Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen das „Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... frei zu bewegen und aufzuhalten“.

10. Er bringt auch Wahlrechte (Art. 19 EG), Rechte auf Schutz im Ausland (Art. 20 EG) sowie Beschwerde- und Petitionsrechte mit sich (Art. 21 EG).

11. In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁶ wird der Begriff des Art. 17 EG bei einigen Gelegenheiten verwendet⁷ und in Art. 45 Abs. 1 das „Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“, verankert.

5 — Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, im Anhang der Schlussakte des Vertrags über die Europäische Union (Abl. 1992, C 191, S. 98).

6 — Abl. 2000, C 364, S. 1.

7 — Art. 12 Abs. 2 und 15 Abs. 2 sowie in Kapitel V („Bürgerrechte“) in den Art. 39 Abs. 1, 40, 42, 43, 44, 45 Abs. 1 und 46.

2. Die Gemeinschaftszuständigkeiten im Bildungswesen

12. Die Gemeinschaftsaktion umfasst zur Erreichung ihrer Ziele gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. q „einen Beitrag zu einer qualitativ hoch stehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten“.

13. Kapitel 3 in Titel XI des Dritten Teils des Vertrags betrifft die „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“; es umfasst die 1992 durch den Vertrag über die Europäische Union eingeführten Art. 149 EG und 150 EG.

14. Art. 149 EG bestimmt:

„(1) Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt.

(2) Die Tätigkeit der Gemeinschaft hat ... folgende Ziele:

— Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen, insbesondere durch Erlernen und Verbreitung der Sprachen der Mitgliedstaaten;

(4) Als Beitrag zur Verwirklichung der Ziele dieses Artikels erlässt der Rat:

— Förderung der Mobilität von Lernenden und Lehrenden, auch durch die Förderung der akademischen Anerkennung der Diplome und Studienzeiten;

— gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten;

— Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Bildungseinrichtungen;

— Ausbau des Informations- und Erfahrungsaustauschs über gemeinsame Probleme im Rahmen der Bildungssysteme der Mitgliedstaaten;

— mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen.“

— Förderung des Ausbaus des Jugendaustauschs und des Austauschs sozialpädagogischer Betreuer;

— Förderung der Entwicklung der Fernlehre.

15. Art. 150 EG regelt mit ähnlichem Inhalt die berufliche Bildung.

3. Das abgeleitete Recht

16. Da es Personenkreise mit unterschiedlichen Eigenschaften gibt, überrascht es nicht, dass sich die Gemeinschaft spezifisch mit ihnen befasst, wie etwa durch die Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten⁸.

17. Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft wurde die Notwendigkeit offenbar, die Regelungen über die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit anzupassen. Dies erfolgte durch die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten⁹, durch die die Richtlinie 93/96 aufgehoben wurde.

18. Die Richtlinie 2004/38 regelt die Ein- und Ausreise in die und aus den Mitglied-

staaten (Art. 4 und 5) sowie den Aufenthalt, für den sie einige Voraussetzungen einführt, die je nach seiner Dauer verschieden sind: a) um bis zu drei Monate zu bleiben, benötigt man einen gültigen Personalausweis oder Reisepass (Art. 6); b) wer bei einer privaten oder öffentlichen Einrichtung eingeschrieben ist, muss bei einem Aufenthalt von drei Monaten bis fünf Jahren über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat und über ausreichende Existenzmittel verfügen, so dass er keine Sozialleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen muss (Art. 7 Abs. 1 Buchst. c); c) nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren wird ein Recht erworben, das an keine Voraussetzungen geknüpft ist (Art. 16).

B — Die deutsche Regelung

8 — ABl. L 317, S. 59. Diese Richtlinie war gemeinsam mit den bereits genannten Richtlinien 90/364/EWG bzw. 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht und über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen (ABl. L 180, S. 26 und S. 28) die Antwort des europäischen Gesetzgebers auf die Ausdehnung des Begriffs der Freizügigkeit durch den Gerichtshof, „ein Organ, das einen größeren Integrationscharakter aufweist und dessen Auslegungen des Römischen Vertrags häufig einen bemerkenswerten Impuls für die Überwindung des gemeinschaftlichen Ökonomizismus geben“ (Abellán Honrubia, V., und Vilá Costa, B., *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Ed. Ariel, Barcelona, 1993, S. 191).

9 — Richtlinie 2004/38 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77, berichtet in ABl. L 229, S. 35).

19. Die Ausbildungsförderung ist im Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (im Folgenden: BAföG) geregelt¹⁰. In § 4 wird der räumliche Anwendungsbereich bestimmt, wenn auch mit einigen in den §§ 5 und 6 vorgesehenen Ausnahmen.

10 — Neue Fassung bekannt gemacht am 6. Juni 1983, BGBl. I, S. 645; zuletzt geändert durch das Gesetz vom 22. September 2005, BGBl. I, S. 2809.

20. § 5 Abs. 1 regelt die Ausbildung im Ausland:

„Den in § 8 Abs. 1 bezeichneten Auszubildenden wird Ausbildungsförderung geleistet, wenn sie täglich von ihrem ständigen Wohnsitz im Inland aus eine im Ausland gelegene Ausbildungsstätte besuchen. Der ständige Wohnsitz im Sinne dieses Gesetzes ist an dem Ort begründet, der nicht nur vorübergehend Mittelpunkt der Lebensbeziehungen ist ...; wer sich lediglich zum Zwecke der Ausbildung an einem Ort aufhält, hat dort nicht seinen ständigen Wohnsitz begründet.“

21. § 5 Abs. 2 nimmt auf die Ausbildung im Ausland Bezug:

„Auszubildenden, die ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben, wird Ausbildungsförderung geleistet für den Besuch einer im Ausland gelegenen Ausbildungsstätte, wenn

1. er der Ausbildung nach dem Ausbildungsstand förderlich ist und zumindest ein Teil dieser Ausbildung auf die vorgeschriebene oder übliche Ausbildungszeit angerechnet werden kann oder

2. im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einer deutschen und einer ausländischen Ausbildungsstätte die aufeinander aufbauenden Lehrveranstaltungen einer einheitlichen Ausbildung abwechselnd von der deutschen und der ausländischen Ausbildungsstätte angeboten werden oder

3. eine Ausbildung nach dem mindestens einjährigen Besuch einer inländischen Ausbildungsstätte an einer Ausbildungsstätte in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union fortgesetzt wird

...“

22. § 6 erlaubt die Berücksichtigung von Sonderfällen:

„Deutschen im Sinne des Grundgesetzes, die ihren ständigen Wohnsitz in einem ausländischen Staat haben und dort oder von dort aus in einem Nachbarstaat eine Ausbildungsstätte besuchen, kann Ausbildungsförderung geleistet werden, wenn die besonderen Umstände des Einzelfalles dies rechtfertigen. ...“

23. § 8 Abs. 1 grenzt den subjektiven Anwendungsbereich des BAföG ein, indem er bestimmt:

„Ausbildungsförderung wird geleistet

1. Deutschen im Sinne des Grundgesetzes,

...

8. Auszubildenden, die unter den Voraussetzungen des § 3 des Freizügigkeitsgesetzes/EU als Ehegatten oder Kinder ein Recht auf Einreise und Aufenthalt haben oder denen diese Rechte als Kind eines Unionsbürgers nur deshalb nicht zustehen, weil sie 21 Jahre alt oder älter sind und von ihren Eltern oder deren Ehegatten keinen Unterhalt erhalten,

9. Auszubildenden, die die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum haben und im Inland vor Beginn der Ausbildung in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben; zwischen der darin ausgeübten Tätigkeit und dem Gegenstand der Ausbildung muss grundsätzlich ein inhaltlicher Zusammenhang bestehen. ...“

III — Sachverhalt und Ausgangsverfahren

A — Rechtssache C-11/06

24. Frau Morgan wurde 1983 in Deutschland geboren, ist deutsche Staatsbürgerin und besuchte dort das Gymnasium. Nach dem Bestehen der Abiturprüfung zog sie nach Großbritannien und arbeitete dort ein Jahr als Kindermädchen.

25. Seit dem 20. September 2004 studiert sie an der University of the West of England in Bristol im Fach Applied Genetics. Die britischen Behörden haben ihre Eigenschaft als Wanderarbeitnehmerin anerkannt und ihr eine Unterhaltsbeihilfe gewährt¹¹.

26. Vor ihrer Niederlassung im Vereinigten Königreich beantragte sie im August 2004 die Bewilligung von Ausbildungsförderung. Die Bezirksregierung Köln lehnte den Antrag mit Bescheid vom 25. August 2004 ab, da die Voraussetzungen des § 5 Abs. 2 BAföG nicht erfüllt seien. Dieser Bescheid wurde durch

¹¹ — Nrn. 12 und 44 der schriftlichen Erklärungen Großbritanniens. In der mündlichen Verhandlung wurden die von dem Aufnahmestaat gewährten Vorteile beschrieben: Befreiung von den Studiengebühren, ein subventioniertes Darlehen über jährlich 4 400 GBP sowie Mittel für Bücher und sonstige Kosten.

Widerspruchsbescheid vom 3. Februar 2005 bestätigt, in dem die Anwendbarkeit von § 6 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 BAföG ebenfalls verneint wurde.

vom Landrat des Kreises Düren am 7. Juli 2004 mit der Begründung abgelehnt wurde, dass die Voraussetzungen von § 5 Abs. 1 BAföG nicht vorlägen, weil der Umzug lediglich zum Zweck der Ausbildung erfolgt sei. Die Bezirksregierung Köln bestätigte diese Entscheidung am 16. November 2004.

27. Gegen diese Verwaltungsentscheidung erhob sie beim Verwaltungsgericht Aachen Klage, die zu der Rechtssache C-11/06 führte.

31. Gegen den Ablehnungsbescheid erhob sie Klage beim Verwaltungsgericht Aachen, die zu der Rechtssache C-12/06 führte.

B — *Rechtssache C-12/06*

28. Frau Bucher, eine 1983 geborene deutsche Staatsangehörige, wohnte bis zum 1. Juli 2003 bei ihren Eltern in Bonn und zog dann mit ihrem Lebensgefährten nach Düren¹².

29. Seit dem 1. Juli 2003 besucht sie die Hogeschool Zuyd in Heerlen¹³ (Niederlande) in der Fachrichtung Ergotherapie.

30. Am 28. Januar 2004 beantragte sie die Bewilligung von Ausbildungsförderung, die

IV — Die Vorlagefragen und das Verfahren vor dem Gerichtshof

32. Da das Verwaltungsgericht Aachen der Auffassung ist, dass die Begehren der Klägerinnen zwar weder in § 5 noch in § 6 BAföG eine Stütze hätten, aber von den Regeln des Gemeinschaftsrechts gedeckt sein könnten, hat es die beiden Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen gestellt:

1. Verbietet es die den Unionsbürgern in Art. 17, 18 EG gewährleistete Freizügigkeit einem Mitgliedstaat, seinem Staatsangehörigen in einem Fall wie dem vorliegenden Ausbildungsförderung für eine Vollausbildung in einem

12 — Stadt zwischen Bonn und Aachen, etwa 70 km von Bonn und etwa 35 km von Aachen entfernt.

13 — Ungefähr 9 km von der deutschen Grenze und 47 km von Düren entfernt.

anderen Mitgliedstaat mit der Begründung zu verweigern, dass die Ausbildung nicht die Fortsetzung eines mindestens einjährigen Besuchs einer inländischen Ausbildungsstätte darstellt?

Frist die Bezirksregierung Köln, der Landrat des Kreises Düren, die deutsche, die österreichische, die finnische, die italienische und die niederländische Regierung, die Regierungen des Vereinigten Königreichs und Schwedens sowie die Kommission eingereicht.

2. Verbietet es die den Unionsbürgern gewährleistete Freizügigkeit einem Mitgliedstaat, seinem Staatsangehörigen, der als sogenannter Grenzpendler seine Ausbildung in einem benachbarten Mitgliedstaat absolviert, in einem Fall wie dem vorliegenden Ausbildungsförderung mit der Begründung zu verweigern, dass er sich lediglich zum Zwecke der Ausbildung an dem inländischen Grenzort aufhält und dieser Aufenthaltsort nicht sein ständiger Wohnsitz ist?

36. In der Sitzung vom 30. Januar 2007 haben die Vertreter von Frau Morgan und Frau Bucher sowie Deutschlands, der Niederlande, Österreichs, des Vereinigten Königreichs und der Kommission mündliche Ausführungen gemacht.

33. Die erste Frage betrifft beide Verfahren, die zweite nur das von Frau Bucher.

34. Mit Beschluss vom 16. März 2006 hat der Präsident des Gerichtshofs die Rechts-sachen C-11/06 und C-12/06 zu gemeinsamer Entscheidung verbunden, da sie ihrem Gegenstand nach miteinander in Zusammenhang stehen.

35. Schriftliche Erklärungen haben innerhalb der in Art. 23 der Satzung bestimmten

V — Die Freizügigkeit der Studenten

A — *Eine historische Konstante*

37. Wenngleich nach Thomas Morus der Unterricht in der eigenen Sprache „die Gefühle und Gemütszustände besser interpretiert als jeder andere“¹⁴, treibt das Interesse am Wissen zur Suche nach seinen Quellen; dabei wird von denen gelernt, die gelehrter sind, unabhängig von dem Ort, an dem sie sich befinden und der Sprache, in

14 — Morus, T., *Utopia*, Kapitel über „Das Studium“.

der sie lehren. Dieses Interesse führt zu einem zu allen Zeiten feststellbaren Fluss von Studenten zu den Meistern.

38. In der klassischen Antike ist unter den Zentren, die die unterschiedlichsten Menschen anzogen, an Platons Akademie, Aristoteles Lykeion, die Schulen des Pythagoras und von Alexandria zu erinnern, die Letztgenannte, in der Euklid glänzte, wurde von Ptolemaios Soter im dritten Jahrhundert vor Christus gegründet.

39. Mit dem Aufblühen des Klosterlebens entstanden im 9. Jahrhundert in den Klöstern und Abteien Schulen zur Ausbildung der Mönche, die in vielen Gegenden eine auswärtige Zweigstelle einrichteten, um andere Schüler aufzunehmen (Jarrow, Cork, Corbie, Reichenau, Montecassino ...). Parallel dazu schufen Bischöfe und Domkapitel im Schatten der Kathedralen bischöfliche Schulen (Reims, Chartres, Köln, Mainz, Wien, Lüttich ...). Auch die arabische Welt kannte das Phänomen, und Bagdad und Córdoba errichteten Studienkabinette, die mit reichhaltigen Bibliotheken und astronomischen Observatorien ausgestattet waren.

40. Um das 12. Jahrhundert nahmen einige Personen außerhalb der kirchlichen Schulen den Unterricht auf. So tauchte der Gedanke der allen Studenten und Lehrern verschiedener Nationalitäten offenstehenden Universitäten auf, die danach trachteten, Wissen zu

verbreiten und zu vermitteln und sich dabei des Lateinischen als lingua franca bedienten. Die erste wurde in Bologna eingerichtet, doch später dehnten sie sich über ganz Europa aus (Paris, Palencia, Oxford, Montpellier, Salamanca ...) ¹⁵.

41. Die Universität führte zu einer großen sozialen Mobilität. Die Kinder des Adels, des Bürgertums, der Kaufleute, der Handwerker und der Bauern wurden zugelassen, wirtschaftlichen Schwierigkeiten wurde mit Stipendien und Pfründen begegnet. Die Herausbildung der Nationalstaaten und die Religionskämpfe beeinträchtigten jedoch den ökumenischen Charakter der Anfänge.

42. So ging Juan Luis Vives (1492–1540) seiner Tätigkeit an der Universität Valencia, der Sorbonne in Paris, in Brügge, in Löwen und in Oxford nach; Michael Servetus (1511–1553) studierte Recht in Toulouse, Medizin in Paris und Montpellier sowie Theologie in Löwen; David Hume (1711–1776) studierte Literatur und Philosophie in Reims und Anjou, um nach zwei Jahren Aufenthalt in Paris nach Schottland zurückzukehren, wo er einen ihm angebotenen Lehrstuhl ablehnte; Karl Marx (1818–1883)

15 — Der Bakkalaureus Sansón Carrasco, der unter dem Namen „Ritter der Spiegel“ und „Ritter des weißen Mondes“ mehrere Kämpfe mit Don Quichote austrug, hatte in Salamanca studiert. In dieser Stadt hatte er von dem ersten Teil der Abenteuer des berühmten Junkers gehört, von denen er nach seiner Rückkehr an den Ort in der Mancha, in dem beide lebten, zu Beginn des Zweiten Teils ausführlich berichtete (Cervantes Saavedra, M., *Der sinnreiche Junker Don Quichote von der Mancha*, 2. Teil, 2. Kapitel).

wurde an der Universität Bonn ausgebildet, lebte aber in Paris, Brüssel und London und übte einen tiefgehenden intellektuellen Einfluss aus.

B — *Eine moderne Sorge*

43. Unter diesen Reisenden des Wissens kommt Erasmus von Rotterdam (1469–1536) eine Sonderstellung zu. Er studierte an der Universität Paris, war als Hauslehrer des Sohns des schottischen Königs Jacob II. tätig, promovierte in Bologna in Theologie und lehnte eine Einladung Papst Leos X. ab, in Rom zu bleiben. Er ging nach England, wo er von Heinrich VIII. freundlich aufgenommen wurde, und war mit John Colet und Thomas Morus bekannt. Er hatte einen Lehrstuhl als ordentlicher Professor für Theologie in Cambridge inne. Er arbeitete im Verlag von Aldus Manutius in Venedig. Er erwarb den Respekt des Kaisers Karl V., der auch König von Spanien war, und ihn zum Rat für Flandern ernannte¹⁶. Er ließ sich einige Zeit in Freiburg nieder und zog sich nach Basel zurück, um sich der Veröffentlichung seiner Werke zu widmen¹⁷. Sein Leben erscheint heute traumhaft angesichts dessen, dass Europa zum Ende des Mittelalters keine Grenzen für das geistige Leben kannte und nicht durch sprachliche Unterschiede geteilt war, die, ohne dass ihr kultureller Wert negiert werden soll, den Ideenaustausch und die Entwicklung zu einer engeren und engagierteren Union der Völker dieses Kontinents ärmer machen. Der Mythos des Erasmus trägt einen Strahl der Hoffnung zur Überwindung dieser Schranken bei¹⁸.

44. Die schwindelerregende Entwicklung der heutigen Gesellschaft wird begleitet von einer wachsenden Nachfrage nach Bildung auf hohem Niveau, ihrer Spezialisierung und dem wachsenden Bewusstsein ihrer Bedeutung für die Gestaltung der Zukunft. Überall sieht sie sich Schwierigkeiten und Herausforderungen in Bezug auf ihre Finanzierung, ihre Qualität, die Chancengleichheit, die Befähigung des Personals, die Beschäftigungsmöglichkeiten der Absolventen oder der Verteilung der Gewinne aus der internationalen Zusammenarbeit gegenüber.

45. In diesem Zusammenhang steht der sogenannte „Bologna-Prozess“, der am 19. Juni 1999 mit einer Erklärung¹⁹ von 40 Ministern zur Schaffung eines Europäischen Hochschulraums bis zum Jahr 2010²⁰ begann, in dem allmählich eine Reihe von

19 — In http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html. Ihr ging die am 25. Mai 1998 von den Kultusministern Frankreichs, Deutschlands, Italiens und des Vereinigten Königreichs unterzeichnete Sorbonne-Erklärung voraus.

20 — Die Hochschulbildung umfasst „alle Arten von Studien- und Ausbildungsgängen sowie die Vorbereitung auf eine wissenschaftliche Tätigkeit im postsekundären Bereich, die von Hochschulen und anderen, von den zuständigen innerstaatlichen Behörden als Hochschuleinrichtungen anerkannten Bildungseinrichtungen vermittelt werden“, *Welterklärung über Hochschulbildung für das 21. Jahrhundert: Ausblick über Handlungsperspektiven*, angenommen am 9. Oktober 1998 von der UNESCO-Weltkonferenz, http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm.

16 — 1516 widmete er dem damaligen Karl von Gent seine *Institutio Principis Christiani*.

17 — Vgl. die großartige Biografie von Stefan Zweig, *Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam*, Fischer, Frankfurt 2006.

18 — Flory, M., „Le mythe d’Erasmus“, in *L’Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Ed. Dalloz, 1991, S. 258.

Zielen umgesetzt wird, wie die Mobilität der Studenten, die trotz des hohen Grades an Kommunikation, der durch die Informationsnetze erreicht wurde, noch von großer Bedeutung ist.

46. In Verbindung mit dem Bologna-Prozess stehen zahlreiche Instrumente, die von den Gemeinschaftsorganen im Hinblick auf den Verkehr der Auszubildenden erlassen wurden²¹, da sich die Anträge auf ein Studium außerhalb des Herkunftslands für unterschiedlich lange Zeiträume erhöht haben, da es die Möglichkeit eröffnet, zu arbeiten und sich später in die Strukturen eines jeden Staats der Union zu integrieren, und sehr anregende Möglichkeiten bietet. Dieser Austausch kommt denen zugute, die wandern, der Gesellschaft, die sie aufnimmt, und der, aus der sie aufbrechen, auch wenn er Risiken in sich birgt, denn er kann die Mannigfaltigkeit gefährden, die Merkantilisierung der Lehre beschleunigen und die Flucht der Gehirne fördern.

47. Darüber hinaus führen die Wanderungen zu Herausforderungen unterschiedlicher,

vornehmlich sprachlicher oder integrationsbedingter²², administrativer oder wirtschaftlicher²³ Art. Es wird versucht, diejenigen, die ihren Ursprung in den Gebühren, den Monatszahlungen und der Verpflegung oder der Unterbringung haben, durch Studienbeihilfen zu lindern, die aus drei Quellen stammen: privat, national oder europäisch. Die Erstgenannten werden von Privatpersonen zu den von ihnen festgelegten Bedingungen aufgebracht, die Zweiten sind durch lokale, regionale oder staatliche Bestimmungen geregelt, die bestimmten Grundsätzen wie der Objektivität und der Gleichheit unterliegen, und die Letztgenannten werden durch Gemeinschaftsaktionen koordiniert, unter denen das „Erasmus-Programm“ herausragt, das 1987 aufgenommen wurde und heute in das „Sokrates-Programm“²⁴ integriert ist, sowie das „Programm Leonardo da Vinci“, das 1994 zur Förderung der beruflichen Bildung in Gang gesetzt wurde.

48. In den Ausgangsverfahren sind die in den nationalen Bestimmungen geregelten Beihilfen streitig, unbeschadet dessen, dass die Vereinbarkeit der drei Finanzierungssysteme ihren jeweils eigenen Regeln unterliegt,

21 — Als Beispiel die Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 14. Dezember 2000 zur Festlegung eines Aktionsplans zur Förderung der Mobilität (Abl. C 371, S. 4), auch die Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juli 2001 über die Mobilität von Studierenden, in der Ausbildung stehenden Personen, Freiwilligen, Lehrkräften und Ausbildern in der Gemeinschaft (Abl. L 215, S. 30), die Entschließung des Rates vom 3. Juni 2002 über Qualifikation und Mobilität (Abl. C 162, S. 1) oder die Europäische Qualitätscharta für Mobilität im Anhang des Vorschlags für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur transnationalen Mobilität innerhalb der Gemeinschaft zu Bildungs- und Ausbildungszwecken (KOM[2005] 450 endg.); darüber hinaus werden diese Themen als eines der 13 Ziele des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“, das 2002 vom Europäischen Rat in Barcelona verabschiedet wurde, genannt.

22 — „Du gehst in ein Land, das weit weg ist, nicht nach der Entfernung, aber nach den Ideen und den Gebräuchen“. So leitete André Maurois seine „Ratschläge für Englandreisende“, Rascher, Zürich, Leipzig, 1939, ein.

23 — Im Grünbuch der Kommission „Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität der in der Ausbildung stehenden Personen“ (KOM[1996] 462 endg.) wurden diese Hindernisse untersucht.

24 — Sehr bescheiden in seinen Anfängen, denn es wurde im ersten Jahr nur von 3 244 Personen in Anspruch genommen. 2005 stieg die Anzahl auf 144 032; in den 20 Jahren seines Bestehens wurden mehr als anderthalb Millionen Studenten Stipendien gewährt (Quelle: http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20_en.html)

denn da sie in der Regel nicht alle Kosten decken²⁵, wird häufig ihr gleichzeitiger Bezug gestattet.

Deutschen und Angehörigen anderer Länder der Gemeinschaft und damit die Anwendbarkeit der vorliegenden Rechtsprechung ausschließen würde, hindert er nicht an einer Darstellung der Ausführungen des Gerichtshofs, die bei dieser Gelegenheit von Nutzen sein könnten.

VI — Die Rechtsprechung zu den Studienbeihilfen und zur Freizügigkeit

49. Die Beantwortung der Fragen des Verwaltungsgerichts Aachen erfordert eine Betrachtung der Rechtsprechung zu den beiden Punkten, die in seinen Vorlagefragen angesprochen sind.

51. Unter den Urteilen, in denen Aspekte angesprochen werden, die mit den nunmehr aufgeworfenen in Verbindung stehen, sind die in den Rechtssachen Grzelczyk²⁶, D’Hoop²⁷ und Bidar²⁸ ergangenen hervorzuheben, die darüber hinaus an die Unionsbürgerschaft anknüpfen und wertvolle Hinweise geben.

A — Die Studienbeihilfen

50. Der Gerichtshof hat sich bereits mit Beihilfen verschiedener Art beschäftigt, die anlässlich der Aufnahme, der Durchführung oder des Abschlusses einer Ausbildung beantragt wurden. In den bisher behandelten Fällen richtete sich der Anspruch gegen den Aufnahmemitgliedstaat oder den Herkunftsstaat, aber nach dem Umzug, während Frau Morgan und Frau Bucher ihre Anträge im Herkunftsstaat stellten, ohne das Land verlassen zu haben. Wenngleich dieser Umstand, wie in der Mehrzahl der eingereichten Erklärungen hervorgehoben wurde, die Feststellung einer Ungleichbehandlung von

52. Im Urteil Gravier²⁹ vertrat der Gerichtshof die Auffassung, dass eine Abgabe, Einschreibe- oder Studiengebühr für den Zugang zum berufsbildenden Unterricht eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstelle, wenn sie von Studenten aus anderen Mitgliedstaaten erhoben werde (Randnr. 26). Auf derselben Linie sah er im Urteil Blaizot³⁰ eine Ungleichbehandlung in der „Erhebung einer zusätzlichen Einschreibegebühr von Studenten, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind und sich in dieser Studienrichtung

25 — Calvo Pérez, B., „Perspectiva europea de la educación superior. Carácter transversal y redes universitarias (internacionalización, movilidad y redes)“, in *El carácter transversal en la educación universitaria*, Michavila, F., und Martínez, J., Hrsg., Madrid, 2002, S. 33, führt die Kritikpunkte am Sokrates-Erasmus-Programm auf, unter denen er seine geringe finanzielle Ausstattung hervorhebt, und fügt hinzu, es handle sich um „Stipendien für Reiche“, die eine „rückläufige Finanzierung darstellen“.

26 — Urteil vom 20. September 2001 (C-184/99, Slg. 2001, I-6193).

27 — Urteil vom 11. Juli 2002 (C-224/98, Slg. 2002, I-6191).

28 — Urteil vom 15. März 2005 (C-209/03, Slg. 2005, I-2119).

29 — Urteil vom 13. Februar 1985 (293/83, Slg. 1985, 593).

30 — Urteil vom 2. Februar 1988 (24/86 Slg. 1988, 379).

einschreiben wollen“, denn „das Studium der Tiermedizin an einer Universität [fällt] unter den Begriff der Berufsausbildung“ (Randnr. 24).

53. Diese Rechtsprechung wurde kurz darauf in den Urteilen Lair³¹ und Brown³² präzisiert, in denen unterschieden wurde zwischen einer „Förderung[, die] der Deckung von Einschreibengebühren oder anderen Gebühren, insbesondere von Studiengebühren dient, die für den Zugang zum Unterricht verlangt werden“, und einer, die „für den Lebensunterhalt und die Ausbildung gewährt wird“; der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, dass nur die Erstgenannten vom Vertrag umfasst seien (Randnrn. 14 bis 16 des Urteils Lair und 17 bis 19 des Urteils Brown). Die Neuerungen des Vertrags über die Europäische Union³³ und der Erlass der Richtlinie 93/96 führten nach dem Urteil Grzelczyk zum Verzicht auf diese Unterscheidung.

1. Das Urteil Grzelczyk

54. Herr Grzelczyk, ein Franzose, studierte an der Université Catholique de Louvain-la-Neuve (Belgien) Sport und kam für die Kosten seiner Ausbildung und seines Aufenthalts selbst auf. Zu Beginn des vierten und letzten Studienjahrs beantragte er die Gewährung des Minimex (Existenzminimum); der Antrag wurde abgelehnt, da er kein Belgier sei.

55. Der Gerichtshof erinnerte daran, dass er im Urteil Hoeckx³⁴ das Minimex als „soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68“³⁵ eingestuft hatte (Randnr. 27); er wies auch auf die Änderungen in der geltenden nationalen Regelung hin (Randnr. 28), nach der ein belgischer Student ohne Arbeitnehmereigenschaft im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68, der sich in der gleichen Situation befindet wie der Kläger, die Voraussetzungen für die Gewährung des Existenzminimums erfüllt hätte, und stellte deshalb eine „allein auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung“ fest (Randnr. 29), die „grundsätzlich“ gegen Art. 6 des EG-Vertrags (nach Änderung Art. 12 EG) verstoße, der „in Verbindung mit den Vertragsbestimmungen über die Unionsbürgerschaft“ zu sehen sei (Randnr. 30).

56. Nach einigen Ausführungen zur Unionsbürgerschaft (Randnrn. 31 bis 33) und der Überwindung der Lair- und Brown-Rechtsprechung (Randnrn. 34 und 35) brachte er das Verbot der Ungleichbehandlung mit dem durch die Richtlinie 93/96 beschränkten „Recht ..., sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ... frei zu bewegen und aufzuhalten“, in Verbindung, wobei er die erforderliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit betonte, und hob deren Unterschiede zu den Richtlinien 90/364 und 90/365 nach Maßgabe der „Besonderheiten des Aufenthalts

31 — Urteil vom 21. Juni 1988 (39/86, Slg. 1988, 3161).

32 — Urteil vom 21. Juni 1988 (197/86, Slg. 1988, 3205).

33 — Es wurde die Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag aufgenommen und auch in Titel VIII des Dritten Teils des Kapitels 3 über die allgemeine und berufliche Bildung und Jugend eingefügt (Art. 149 und 150).

34 — Urteil vom 27. März 1985 (249/83, Slg. 1985, 973).

35 — Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2).

von Studenten“ hervor (Randnrn. 37 bis 44)³⁶, wobei er die Veränderlichkeit der Situationen unterstrich (Randnr. 45).

„der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehöriger er ist, ihn deshalb weniger günstig behandeln würde, weil er von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat, die ihm die Freizügigkeitsbestimmungen des EG-Vertrags eröffnen“ (Randnrn. 30 und 31); dies gelte besonders „im Bereich der Bildung“ (Randnr. 32).

2. Das Urteil D’Hoop

57. Frau D’Hoop, eine belgische Staatsangehörige, erwarb in Frankreich das Zeugnis der Hochschulreife, das von den Behörden ihres Herkunftslands, in dem sie sich an der Universität immatrikulierte, anerkannt wurde. Später beantragte sie Überbrückungsgeld, eine wirtschaftliche Hilfe, die zur Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen für Jugendliche, die auf der Suche nach einer ersten Beschäftigung sind, berechtigt. Ihr Antrag wurde abgelehnt, da sie die höhere Schulbildung nicht an einem belgischen Gymnasium absolviert habe.

58. Obwohl das Überbrückungsgeld eine soziale Vergünstigung im Sinne der Verordnung Nr. 1612/68 ist³⁷, schlossen die persönlichen Umstände der Betroffenen die Anwendung der Verordnung und des Art. 48 EG aus (Randnrn. 17 bis 20), so dass der Gerichtshof seine Überlegungen auf die Unionsbürgerschaft richtete, in deren zeitlichen Geltungsbereich die Betroffene fiel (Randnrn. 23 bis 26) und die es mit sich bringt, dass es mit dem Recht auf Freizügigkeit eines Bürgers unvereinbar ist, wenn

59. Anhand dieser Postulate stellte er eine Ungleichbehandlung „von belgischen Staatsangehörigen nach Maßgabe dessen, ob sie ... von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht und ihr Schulabschlusszeugnis in einem anderen Mitgliedstaat erworben haben“ (Randnr. 33), fest, wodurch diese benachteiligt würden (Randnr. 34). Dennoch könnte die Diskriminierung aus objektiven, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängigen Erwägungen, die in einem angemessenen Verhältnis zu einem legitimen Zweck stehen, gerechtfertigt sein, jedoch sei es, wengleich es in dem untersuchten Fall legitim erschien, dass der „[Gesetzgeber] sich eines tatsächlichen Zusammenhangs zwischen demjenigen, der Überbrückungsgeld beantragt, und dem betroffenen räumlichen Arbeitsmarkt vergewissern“ wollte, „zu allgemein und einseitig“, ausschließlich auf den Ort der Erlangung des Schulabgangszeugnisses abzustellen (Randnrn. 36 bis 39).

3. Das Urteil Bidar

60. Herr Bidar, ein französischer Staatsangehöriger, reiste in das Vereinigte Königreich ein und schloss dort die höhere Schulbildung

36 — In Randnr. 40 des Urteils vom 25. Mai 2000, *Kommission/Italien* (C-424/98, Slg. 2000, I-4001), wurden die Ursachen dieser Unterschiede detailliert dargestellt.

37 — Urteile vom 20. Juni 1985, *Deak* (94/84, Slg. 1985, 1873, Randnr. 27), und vom 12. September 1996, *Kommission/Belgien* (C-278/94, Slg. 1996, I-4307, Randnr. 25).

ab. Um ein Studium beginnen zu können, beantragte er die entsprechende Finanzierung beim London Borough of Ealing, der ihm zwar eine Unterstützung für seine Studiengebühren gewährte, nicht aber ein Unterhaltsdarlehen, da der Betroffene nicht im Inland „ansässig“ sei.

61. In dem Urteil musste der Gerichtshof prüfen, ob die Verweigerung der Unterstützung gegen den Vertrag, konkret gegen Art. 12 EG, verstieß; hierzu erinnerte er an die gefestigte Rechtsprechung zu dieser Bestimmung und zu Art. 18 EG sowie die Entwicklung der Rechtsprechung und des Gemeinschaftsrechts (Randnrn. 28 bis 41) und gelangte zu dem Ergebnis, dass die Situation eines Unionsbürgers, der sich rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält, im Hinblick auf den Erhalt einer Beihilfe, die Studenten zur Deckung der Unterhaltskosten in Form eines vergünstigten Darlehens oder eines Stipendiums gewährt wird, in den Anwendungsbereich des Vertrags im Sinne des Art. 12 Abs. 1 EG fällt (Randnr. 42); dies bestätigte die Richtlinie 2004/38 (Randnr. 43).

62. Sodann ging er auf die Vorbehalte des Art. 18 EG ein, der auf die im Vertrag vorgesehenen Beschränkungen des Vertrags und die Durchführungsbestimmungen verweist, zu denen die Richtlinie 93/96 gehört, deren Art. 3 einen Anspruch der aufenthaltsberechtigten Studenten auf Gewährung von Unterhaltsstipendien ausschließt (Randnr. 44). Er kam in Übereinstimmung mit dem Urteil Grzelczyk zu dem Ergebnis, dass die Unmöglichkeit, die Unterhaltsbeihilfen auf die Richtlinie zu stützen (Randnr. 45), nicht daran hindere, sich auf Art. 12 EG zu berufen (Randnr. 46).

63. Nach der Feststellung der Anwendbarkeit von Art. 12 EG untersuchte er die Frage der Objektivität der Voraussetzungen für den Anspruch auf eine Beihilfe. Bei dem gesetzlichen Erfordernis der „Ansässigkeit“ im Vereinigten Königreich bestehe „die grundsätzliche Gefahr, dass Angehörige anderer Mitgliedstaaten benachteiligt werden“, da es „von Inländern leichter erfüllt“ werden könne (Randnrn. 50 bis 53). Die unterschiedliche Behandlung könne aber gerechtfertigt sein, um Studenten zu begünstigen, „die nachgewiesen haben, dass sie sich bis zu einem gewissen Grad ... integriert“ hätten (Randnrn. 54 bis 57); dabei reiche es für den Nachweis aus, dass sie „sich für eine gewisse Zeit im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten“ hätten (Randnr. 59), denn die Situation sei „nicht vergleichbar mit der einer Person, die ein Überbrückungsgeld ... oder eine Unterstützung zur Arbeitsuche beantragt“ (Randnr. 58). Aus diesen Umständen zog er den Schluss, dass die britische Regelung gegen Art. 12 EG verstieß (Randnrn. 60 bis 63).

B — Die Freizügigkeit

64. Immer häufiger wird der Gerichtshof aufgefordert, den Rahmen der Unionsbürgerschaft und der Rechte, die sie mit sich bringt, zu bestimmen.

65. Im Urteil Grzelczyk kündigte sich die Bedeutung dieser Eigenschaft an, die dazu

bestimmt ist, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“ (Randnr. 31)³⁸; sie hat durch das Diskriminierungsverbot des Art. 12 EG, auf das sich nach dem Urteil Martínez Sala³⁹ jeder Inhaber eines Gemeinschaftspasses „in allen vom sachlichen Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts erfassten“ Fällen berufen kann (Randnr. 63), sehr an Bedeutung gewonnen, wenngleich sie sich nicht auf interne Sachverhalte erstreckt⁴⁰.

66. Zu den betroffenen Situationen zählen auch die, die sich auf die Ausübung der Grundfreiheiten beziehen, wie die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit⁴¹. Deshalb sind der Grundsatz der Gleichbehandlung und der freie Verkehr wiederholt gemeinsam behandelt und dem Aufnahme- staat — Urteile Grzelczyk und Bidar — oder dem Herkunftsstaat — Urteil D’Hoop — entgegeng gehalten worden; im letztgenannten Fall wegen der Unvereinbarkeit einer Regelung, die Inländer benachteiligt, die von ihren Rechten Gebrauch gemacht haben⁴².

38 — Für Borja, J., Dourthe, G., und Peugeot, V., *La Ciudadanía Europea*, Ed. Peninsula, Barcelona, 2001, S. 37, erklärt sich die Aktualität des Begriffs aus der Notwendigkeit, unter den Mitgliedern bestimmter Gesellschaften „eine Art ‚Identität‘ [zu schaffen], in der sie sich wiedererkennen, da solche Gesellschaften klare Symptome eines Defizits an Zusammenhalt ... mit dem Gefüge der Gemeinschaft aufweisen; ohne diesen Zusammenhalt ist es aber nicht möglich, gemeinsam auf die sich stellenden Herausforderungen zu reagieren“.

39 — Urteil vom 12. Mai 1998 (C-85/96, Slg. 1998, I-2691).

40 — Urteile vom 5. Juni 1997, Uecker und Jacquet (C-64/96 und C-65/96, Slg. 1997, I-3171, Randnr. 23), vom 2. Oktober 2003, García Avello (C-148/02, Slg. 2003, I-11613, Randnr. 26), und vom 26. Oktober 2006, Tas-Hagen und Tas (C-192/05, Slg. 2006, I-0000, Randnr. 23).

41 — Urteil vom 24. November 1998, Bickel und Franz (C-274/96, Slg. 1998, I-7637, Randnrn. 15 und 16), sowie die Urteile Grzelczyk, Randnr. 33, D’Hoop, Randnr. 29, und Bidar, Randnr. 33.

42 — Urteile vom 29. April 2004, Pusa (C-224/02, Slg. 2004, I-5763, Randnrn. 19 und 20), vom 18. Juli 2006, De Cuyper (C-406/04, Slg. 2006, I-6947, Randnr. 39), sowie D’Hoop, Randnr. 34, und Tas-Hagen und Tas, Randnrn. 27, 30 und 31.

67. Die gemeinsame Bezugnahme auf das Diskriminierungsverbot und die Freizügigkeit steht der Eigenständigkeit dieser Grundsätze nicht entgegen, die jeweils für sich beurteilt werden können⁴³. So wurde im Urteil Baumbast und R.⁴⁴ die unmittelbare Wirkung von Art. 18 EG festgestellt⁴⁵, da er „eine klare und präzise Vorschrift des EG-Vertrags“ sei (Randnr. 84)⁴⁶, denn die Freizügigkeit — ebenso wie das Aufenthaltsrecht — „bildet den Kern der Rechte aus der Unionsbürgerschaft“⁴⁷.

68. Im Urteil Grzelczyk wurde auch daran erinnert, dass die genannten Freiheiten

43 — Urteil vom 7. September 2004, Trojani (C-456/02, Slg. 2004, I-7573), in dessen Randnrn. 30 bis 36 Art. 18 EG und 39 bis 44 Art. 12 EG behandelt werden. Generalanwalt Geelhoed führt in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache De Cuyper treffend aus, dass für die Anwendung von Art. 18 EG keine Diskriminierung dargetan zu werden braucht (Nr. 104), dass sich aber die Frage stellt, ob eine Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit vorliegt und ob sie gerechtfertigt sein kann (Nr. 108). Tatsächlich wird in den Urteilen De Cuyper sowie Tas-Hagen und Tas nur Art. 18 EG genannt.

44 — Urteil vom 17. September 2002 (C-413/99, Slg. 2002, I-7091).

45 — Die Lehre hat diese Eigenschaft vorausgeschickt: Dorrego de Carlos, A., „La libertad de circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión Europea“, in dem von Gil-Robles, J. M., herausgegebenen Werk *Los derechos del europeo*, Incipit editores, Madrid, 1993, S. 30; auch Mattered, A., „La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l’applicabilité directe de l’article 8 A du traité CE“, in *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, herausgegeben von Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Ole Due, Romain Schintgen und Charles Elsen, Baden-Baden, 1999, S. 413 ff.

46 — Diese Feststellung wurde wiederholt in den Urteilen vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, Slg. 2004, I-9925, Randnr. 26), vom 23. März 2006, Kommission/Belgien (C-408/03, Slg. 2006, I-2647, Randnr. 34), und Trojani, Randnr. 31. Sie wurde im 11. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 niedergelegt.

47 — Mitteilung des Rates: „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“, Abschnitt III, Punkt 1.1 (ABl. 2005, C 53, S. 1). Adrián Arnáiz, A. J., „Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht“, *Revista de Estudios Europeos*, Nr. 11, September-Dezember 1995, Madrid, S. 59, bezeichnet die Freizügigkeit als „Recht zusammengesetzter, wirtschaftlicher und politischer Natur, da mit ihm einerseits die vollständige Verwirklichung des Binnenmarkts und andererseits die Steigerung des Zugehörigkeitsgefühls zur Europäischen Union angestrebt wird“.

Beschränkungen unterliegen (Randnr. 37), die sich in erster Linie aus dem Vertrag selbst und den Durchführungsbestimmungen ergeben, so dass Art. 18 EG verdrängt wird, wenn eine besondere Vorschrift existiert⁴⁸. In den übrigen Fällen hängt die Wirksamkeit der Beschränkungen, wie z. B. das Erfordernis einer tatsächlichen Verbindung zwischen der Person und dem Staat⁴⁹, davon ab, ob sie objektiv, von der Staatsangehörigkeit der Betroffenen unabhängig und angemessen sind⁵⁰.

VII — Bedeutsame Aspekte der Beihilfen für ein Studium in einem anderen Mitgliedstaat

69. Nach dem Blick auf die Urteile des Gerichtshofs, die die größte Bedeutung für die vorliegenden Verfahren haben, sollte an andere Aspekte erinnert werden, die den Vorlagefragen zugrunde liegen und ihre juristischen Konturen eingrenzen: die Rechtsnatur und die Besonderheiten der Beihilfen für ein Studium im Ausland (A), die Möglichkeit, sich in den vorliegenden Fällen auf die Freizügigkeit zu berufen (B), und die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit (C).

48 — Urteil vom 29. Februar 1996, Skanavi und Chryssanthakopoulos (C-193/94, Slg. 1996, I-929, Randnr. 22), in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit; zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer Urteile vom 26. November 2002, Oteiza Olazábal (C-100/01, Slg. 2002, I-10981, Randnr. 26), vom 23. März 2004, Collins (C-138/02, Slg. 2004, I-2703, Randnr. 55), und vom 15. September 2005, Ioannidis (C-258/04, Slg. 2005, I-8275, Randnr. 37).

49 — Urteile D’Hoop, Randnr. 38, und Collins, Randnr. 67.

50 — Urteile Bickel und Franz, Randnr. 27, D’Hoop, Randnr. 36, Collins, Randnr. 66, Bidar, Randnr. 54, De Cuyper, Randnr. 40, und Tas-Hagen und Tas, Randnr. 33.

A — Die Charakterisierung der Beihilfen für ein Studium im Ausland

70. Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass die Ausbildungsbeihilfen sehr mannigfaltig sind, da sie Bedürfnisse vielerlei Art decken. So gibt es verschiedene unmittelbar mit der Ausbildung im Zusammenhang stehende Hilfen, mit denen die Einschreibgebühr oder die monatlichen Studiengebühren subventioniert werden, und andere, die indirekt die Belastung durch die Anschaffung von Büchern oder anderem Material, den Transport oder den Lebensunterhalt verringern.

71. Allgemein gesehen fallen unter die Rubrik „Studienbeihilfen“ alle Hilfen, die für die Aufnahme einer erzieherischen, kulturellen, beruflichen oder wissenschaftlichen Ausbildung sowie für akademische Auszeichnungen gewährt werden.

72. Man hat die Natur der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung auf diesem Gebiet erörtert, insbesondere, ob es sich um eine öffentliche Dienstleistung oder um eine Förderung handelt. Bei der ersten Variante erbringen die Behörden eine Dienstleistung gegenüber Privatpersonen, bei der zweiten geben sie ihnen einen Anreiz, ihre Tätigkeit am Allgemeininteresse zu orientieren⁵¹.

51 — Gil Ibáñez, J. L., „El régimen de las becas y ayudas al estudio“, in dem Gemeinschaftswerk *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*, Manuales de Formación Continuada, Nr. 16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, S. 221 bis 226.

73. Die Lösung hängt von der Ausgestaltung der jeweiligen Förderung ab, deren Grundgedanke und Ziele abzuwägen sind. Auf der Ebene der Pflichtschulausbildung ermöglicht der Staat den Bürgern das Erreichen eines gewissen Bildungsgrads, so dass die Dienstleistungskomponente in den Vordergrund tritt.

74. Auf den höheren Ebenen hingegen haben die nationalen Stellen nicht das Recht auf Bildung, sondern die Gleichheit bei der Wahrnehmung dieses Rechts sicherzustellen und Ungleichbehandlungen aus wirtschaftlichen Gründen zu verhindern; sie versuchen auch, die Erweiterung der Kenntnisse zu fördern und solche Kenntnisse zu vermitteln, die der Ausbildungswillige nachfragt oder die der Gesellschaft von Nutzen sind. Dabei werden Techniken zur Förderung verwendet, sei es durch unmittelbare Hilfen — ein Stipendium — oder mittelbare — Befreiung von der Einschreibegebühr —, so dass das Dienstleistungselement zweitrangig wird.

75. Neue Elemente treten in Erscheinung, wenn der Student von seinem eigenen Land verlangt, dass es die Schwierigkeiten vor allem finanzieller Art für die Ausbildung im Ausland beseitigt. Dabei treten bereits genannte Begriffe — die Mobilität und die Freizügigkeit — mit einer spezifischen grenzüberschreitenden, europäischen Dimension in Erscheinung.

76. Weder wird ein Stipendium des Herkunftsstaats in den Aufnahmestaat „exportiert“, noch subventioniert, wie die Kommission meint, der Herkunftsstaat die Freizügigkeit. Jede Beihilfe wird unter bestimmten Voraussetzungen gewährt, ohne dass die für eine Ausbildung in einem bestimmten Territorium gewährte auf andere Veranstaltungen oder Orte übertragen werden könnte, sofern dies nicht in den Bestimmungen, die solche Änderungen regeln, vorgesehen ist. Doch hängt der Export mit den Beihilfen für eine Ausbildung im Ausland untrennbar zusammen, denn sie werden beantragt, um Ausgaben in anderen Staaten zu bestreiten.

77. Folglich haben diese Beihilfen für das Ausland einen überstaatlichen Aspekt und stellen einen Vorteil dar, bei dem der Staat ein weiteres Ermessen hat als bei Beihilfen mit Dienstleistungscharakter.

78. Diese Gestaltung vermeidet eine Übertragung der Rechtsprechung zur Besteuerung bei einer Verlegung des Wohnsitzes, nach der „der Vertrag ... einem Erwerbstätigen ... nicht [garantiert], dass die Verlagerung seiner Tätigkeiten in einen anderen Mitgliedstaat als denjenigen, in dem er bis dahin wohnte, hinsichtlich der Besteuerung neutral ist“⁵². Diese Fallgestaltungen können

52 — Urteile vom 29. April 2004, Weigel (C-387/01, Slg. 2004, I-4981, Randnr. 55), vom 15. Juli 2004, Lindfors (C-365/02, Slg. 2004, I-7183, Randnr. 34), und vom 12. Juli 2005, Schempp (C-403/03, Slg. 2005, I-6421, Randnr. 45).

nicht denen der Ausgangsverfahren gleichgestellt werden, denn abgesehen davon, dass sie anderen Zwecken dienen, werden die einen von der Pflicht bestimmt, einen Beitrag zum Staatshaushalt zu leisten, während bei den anderen Beträge aus diesem Haushalt empfangen werden.

B — Die Möglichkeit der Berufung auf das Recht der Freizügigkeit

79. In mehreren der beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen wird vorgebracht, die Europäische Union habe auf dem Gebiet der Ausbildungsförderung durch die Mitgliedstaaten keine Befugnisse. Da keine Gemeinschaftsangelegenheiten berührt seien, bestehe kein Zusammenhang mit den Rechten aus Art. 18 EG und den Sachverhalten, die den Vorabentscheidungsersuchen zugrunde liegen, so dass dem ersuchenden Gericht keine Antwort gegeben werden könne, denn die Fälle Frau Morgans und Frau Buchers seien nach den deutschen Vorschriften zu beurteilen.

80. Ich teile diese Einwände nicht. Um sie zu widerlegen, reicht es aus, zwei ergänzende Argumentationslinien zur Freizügigkeit an sich und zu den Zuständigkeiten im Bildungswesen darzustellen.

1. Der Bereich der Freizügigkeit

81. Einleitend ist festzustellen, dass sich die Angehörigen eines Staats diesem gegenüber auf die Freizügigkeit berufen können. Art. 17 EG stellt klar, dass Unionsbürger ist, wer „die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats“ besitzt⁵³ und die Rechte innehat, die diese Eigenschaft mit sich bringt⁵⁴.

82. Ich habe in früheren Schlussanträgen meinen Standpunkt zur Autonomie der

53 — Bhabha, J., kritisiert den Vorbehalt zugunsten der Bestimmungen der Staaten und bringt hiergegen vor, dass kein Verfahren zur Erlangung der Unionsbürgerschaft existiere, so dass dieser Begriff in gewissem Sinne inkohärent und weitgehend diskrepant sei: Er sei nicht auf eine gemeinsame Grundlage von Zugehörigkeitskriterien gestützt (*Pertenecer a Europa: ciudadanía y derechos posnacionales*, <http://www.unesco.org/issj/trics159/bhabhaspa.html>). Die Lehre versucht, den Unterschied zwischen Nationalität und Bürgerschaft zu erklären, indem sie dem letztgenannten Begriff das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft beimisst, die über den Staat hinausgeht und eine andere politische Gewalt hat; der Erstgenannte bleibt dem sich aus der Bindung zwischen einer Person und einem Staat ergebenden rechtlichen Status vorbehalten (Jiménez Piernas, C., „La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea“, *Revista de Instituciones Europeas*, Band 20, 1993, S. 9 bis 49; Jiménez de Parga Maseda, P., *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria — Desde el Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1994, S. 184 und 185).

54 — In Nr. 24 der Schlussanträge in der Rechtssache Terhoeve, in der am 26. Januar 1999 das Urteil erging (C-18/95, Slg. 1999, I-345), weise ich darauf hin, dass die Berufung auf das Recht der Union gegenüber dem eigenen Staat in den Urteilen vom 7. Februar 1979, Knoors (I15/78, Slg. 1979, 399, Randnr. 24), vom 3. Oktober 1990, Bouchocha (C-61/89, Slg. 1990, I-3551, Randnr. 13), vom 31. März 1993, Kraus (C-19/92, Slg. 1993, I-1663, Randnrn. 15 und 16), vom 23. Februar 1994, Scholz (C-419/92, Slg. 1994, I-505, Randnr. 9), und vom 27. Juni 1996, Asscher (C-107/94, Slg. 1996, I-3089), zugelassen wird. In Nr. 25 dieser Schlussanträge stelle ich fest, dass der Gerichtshof im Urteil vom 6. Oktober 1981, Broekmeulen (246/80, Slg. 1981, 2311, Randnr. 20), zu dem Ergebnis gelangte, dass „die Freizügigkeit, die Niederlassungsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit ... nicht vollständig umgesetzt werden könnten, wenn die Mitgliedstaaten sich dagegen widersetzen könnten, dass diejenigen ihrer Staatsangehörigen, die von den Möglichkeiten im Bereich der Freizügigkeit und der Niederlassung Gebrauch gemacht haben, ihren Nutzen aus dem Gemeinschaftsrecht ziehen“.

Freizügigkeit dargelegt. Ich wiederhole, dass „die Schaffung einer Unionsbürgerschaft, ergänzt durch die Freizügigkeit ihrer Inhaber innerhalb des Hoheitsgebiets aller Mitgliedstaaten, ... einen beträchtlichen qualitativen Fortschritt [bedeutet], da sie dieses Recht seiner funktionalen oder instrumentalen Bestandteile (Zusammenhang mit einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder mit der Verwirklichung des Binnenmarkts) entkleidet und damit in den Rang eines eigenständigen und unabhängigen Rechts erhebt, das zum politischen Status der Bürger der Union gehört“⁵⁵.

83. In dem vor Kurzem ergangenen Urteil Tas-Hagen und Tas wurde diese These aufgegriffen und die Frage geklärt, ob für die Berufung auf Art. 18 EG neben der Ausübung der Freizügigkeit ein gemeinschaftlicher Bereich berührt sein muss.

84. Frau Tas-Hagen und Herr Tas, beide niederländische Staatsangehörige, beantragten bei den niederländischen Behörden

Leistungen für zivile Kriegsoffer, die ihnen verweigert wurden, weil sie zum Zeitpunkt der Antragstellung ihren Wohnsitz in Spanien hatten.

85. Generalanwältin Kokott legt in den Nrn. 27 bis 43 ihrer Schlussanträge in dieser Rechtssache überzeugend dar, dass der Umstand, dass der Gegenstand des Antrags gemeinschaftsrechtlich geregelt ist oder den Zielen der Gemeinschaft dient, nur ein „zusätzlicher Gesichtspunkt“ im Rahmen der Würdigung des jeweiligen Falles, keinesfalls aber eine Voraussetzung für die Anwendung von Art. 18 Abs. 1 EG ist.

86. Das Urteil folgte dem und erkannte an, dass die beantragte Entschädigung gegenwärtig „in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten“ falle (Randnr. 21), erinnerte aber daran, dass sie unter Beachtung „der Vertragsbestimmungen über die jedem Unionsbürger zuerkannte Freiheit, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“, gewährt werden müsse (Randnr. 22). Die Unionsbürgerschaft bedeute zwar nicht, dass man bei internen Sachverhalten auf den Vertrag zurückgreifen könne; da sich aber die Ausübung eines von der Gemeinschaftsrechtsordnung verliehenen Rechts auf die Möglichkeit der Bewilligung einer im nationalen Recht vorgesehe-

55 — Schlussanträge in den Rechtssachen, in denen die Urteile vom 17. Juni 1997, Shingara und Radiom (C-65/95 und C-111/95, Slg. 1997, I-3343, Nr. 34), und vom 16. September 2004, Baldinger (C-386/02, Slg. 2004, I-8411, Nr. 25), ergingen, in denen der Gerichtshof keine Stellung zu Art. 18 EG bezog.

nen Leistung auswirke, handele es sich nicht um einen rein internen Sachverhalt ohne irgendeinen Bezug zum Gemeinschaftsrecht (Randnr. 28).

87. Diese Doktrin darf aber nicht auf die Fälle beschränkt werden, in denen von der Freizügigkeit Gebrauch gemacht wurde, sondern umfasst auch diejenigen, in denen ihre Ausübung verhindert oder von ihr abgehalten wird, wenn die Beihilfen für eine Ausbildung im Ausland verwendet werden sollen; auf diese Weise wird der für eine Berufung auf Art. 18 EG unverzichtbare gemeinschaftliche Zusammenhang deutlich.

88. Das europäische Recht hat die Entscheidung der Staaten hinsichtlich der Beihilfen für eine Ausbildung im Ausland zu respektieren, aber wenn sie sich für ihre Gewährung entscheiden, wacht es darüber, dass die Voraussetzungen dafür die Freizügigkeit nicht ungerechtfertigt beeinträchtigen.

2. Die Zuständigkeiten im Bildungswesen

89. Die Gemeinschaft trägt zur Entwicklung einer qualitativ hoch stehenden Bildung

(Art. 3 Abs. 1 Buchst. q EG) dadurch bei, dass sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unter strikter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte und die Gestaltung des Bildungssystems sowie der Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen erforderlichenfalls unterstützt und ergänzt (Art. 149 Abs. 1 EG); sie hat auch die Förderung der „Mobilität von Lernenden“ und „des Ausbaus des Jugendaustauschs“ zum Ziel (Art. 149 Abs. 2 EG). Rechtsinstrumente zur Erreichung der Ziele der Gemeinschaftsinterventionen sind „Fördermaßnahmen“ unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Vorschriften der Mitgliedstaaten und „Empfehlungen“ (Art. 149 Abs. 4 EG)⁵⁶.

90. Daraus schließe ich, dass die Staaten der Gemeinschaft die Befugnis haben, grundlegende Aspekte der Ausbildung ausschließlich zu regeln, nicht aber alles, was diese Materie betrifft.

91. Das Bildungswesen hat einige Facetten, die seinen wesentlichen Kern bilden, wie die Lehrpläne oder die Organisation des Systems, deren Definition, Präzisierung und Abgrenzung den nationalen Gesetzgebern obliegt, während sich die Organe darauf beschränken, orientierende und impulsgebende Funktionen auszuüben. In diesem Sinne verankert Art. 14 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht jeder Person „auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und

⁵⁶ — Eine ähnliche Regelung enthält Art. 150 EG für die berufliche Bildung.

Weiterbildung“ (Abs. 1), das die „Möglichkeit, unentgeltlich am Pflichtschulunterricht teilzunehmen“, umfasst (Abs. 2), und verweist nur auf die einzelstaatlichen Gesetze über ihre Ausübung, die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten sowie das Recht der Eltern, die Erziehung und den Unterricht ihrer Kinder entsprechend ihren eigenen religiösen, weltanschaulichen und erzieherischen Überzeugungen sicherzustellen (Abs. 3)⁵⁷.

92. Es gibt jedoch akzessorische Facetten, die mit den Freiheiten und Grundsätzen der Gemeinschaft unterschiedlich eng zusammenhängen: so die Beihilfen für die Aufnahme oder die Fortsetzung eines Studiums zur Verbesserung der Techniken, Fertigkeiten und Fähigkeiten zur Ausübung einer Arbeit ohne unmittelbaren Bezug zu dem genannten wesentlichen Kern. In diesen Fällen tritt die europäische Rechtsordnung nachdrücklicher in Erscheinung.

93. Ich stimme mit dem Vorbringen der österreichischen Regierung, wonach Stipen-

dien vom Inhalt der Bildung umfasst seien, da sich dieser Inhalt auf die Lehrpläne, die Lehrfächer, die in ihnen behandelten Themen, die von ihnen vermittelten Kenntnisse und die Methoden zu ihrer Erreichung erstreckt, nicht überein. Sie fügen sich auch nicht in die Organisation des Bildungssystems ein, das die Personal- und Sachmittel sowie die Verteilung der Funktionen zwischen ihnen betrifft, wobei „die Erhaltung und Verbesserung“ in die Verantwortung der Mitgliedstaaten fällt⁵⁸.

94. Der Gerichtshof bezieht die Voraussetzungen für den Zugang zur Berufsausbildung in den Anwendungsbereich des Vertrags ein⁵⁹; sie umfasst das Hochschul- und das Universitätsstudium⁶⁰.

95. Durch die Ausbildungsförderung für Studenten werden die im Allgemeinen wirtschaftlichen Hindernisse beseitigt, die den Abschluss einer Ausbildung verhindern, so dass sie den „Zugangsvoraussetzungen“ zuzuordnen sind; diese Feststellung gilt auch, wenn der Zweck nicht darin besteht, die Ausbildung zu beginnen, sondern sie fortzusetzen.

58 — Urteil vom 11. Januar 2007, *Lyyski* (C-40/05, Slg. 2007, I-99, Randnr. 39).

59 — Urteile vom 7. Juli 1992, *Parlament/Rat* (C-295/90, Slg. 1992, I-4193, Randnr. 15), vom 1. Juli 2004, *Kommission/Belgien* (C-65/03, Slg. 2004, I-6427, Randnr. 25), vom 7. Juli 2005, *Kommission/Österreich* (C-147/03, Slg. 2005, I-5969, Randnr. 32), sowie die Urteile *Gravier*, Randnr. 25, *Blaizot*, Randnr. 11, und *Lyyski*, Randnr. 28.

60 — Urteil vom 27. September 1988, *Kommission/Belgien* (42/87, Slg. 1988, 5445, Randnrn. 7 und 8), sowie die Urteile *Blaizot*, Randnrn. 15 bis 20, *Kommission/Österreich*, Randnr. 33, und *Lyyski*, Randnr. 29.

57 — Art. II-74 des Vertrags über eine Verfassung für Europa.

96. Deshalb ist die Regelung der Ausbildungsförderung für das Studium nicht ausschließlich den nationalen Gesetzgebern vorbehalten, sondern wird von den Gemeinschaftsvorschriften unmittelbar beeinflusst⁶¹. Aber auch wenn diese Regelung in den Bereich der staatlichen Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Bildungswesens fällt, muss sie das Gemeinschaftsrecht beachten⁶² und seine Grundsätze, wie die Freizügigkeit, wahren.

C — Die Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit

97. In den Vorlagebeschlüssen und den Erklärungen der Verfahrensbeteiligten wurden die Vorabentscheidungsfragen aus dem Blickwinkel der Freizügigkeit der Bürger Europas unter Berücksichtigung der Stellung der Klägerinnen in den Ausgangsverfahren untersucht. Ich glaube jedoch, dass noch ein anderer Umstand zu beachten ist.

98. Tatsächlich haben in den Fällen von Frau Morgan und Frau Bucher die Hindernisse für

den Unterrichtsbesuch außerhalb ihres Herkunftslands neben der Einschränkung der Wahlmöglichkeiten für die Studentinnen Auswirkungen auf die Ausbildungsstätten, deren Möglichkeit, ausländische Studenten anzuziehen, verringert werden.

99. Es kommt zu einem Phänomen, wie es ähnlich bei Patienten vorliegt, die sich in einem ausländischen Krankenhaus behandeln lassen wollen. Der Gerichtshof hat unter die Freiheit der Krankenhausdienstleistungen zum einen die Freiheit der Leistungsempfänger, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort die erforderliche Behandlung zu erhalten⁶³, und zum anderen die Freiheit zur Erbringung entgeltlicher Heilbehandlungen gefasst⁶⁴.

100. Auch wenn sich die Dienstleistungen im Bildungssektor von den Krankenhausdienstleistungen unterscheiden, lassen sich die Argumente, die für die Anwendung der Art. 49 ff. EG sprechen, ohne Schwierigkeiten übernehmen, ohne dass durch die Besonderheiten der Erstgenannten die Anwendung der Bestimmungen des Vertrags ausgeschlossen würde⁶⁵. Da die Universi-

61 — Generalanwalt Geelhoed bringt in den Schlussanträgen in der Rechtssache Bidar seine Vorbehalte gegenüber einem Ausschluss der Unterhaltsbeihilfen für Studenten aus dem Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts zum Ausdruck (Nrn. 49 ff.).

62 — Auf dem Gebiet der Freizügigkeit Urteile vom 29. Oktober 1998, De Castro Freitas und Escallier (C-193/97 und C-194/97, Slg. 1998, I-6747, Randnr. 23), vom 3. Oktober 2000, Corsten (C-58/98, Slg. 2000, I-7919, Randnr. 31), vom 11. Juli 2002, Gräbner (C-294/00, Slg. 2002, I-6515, Randnr. 26), oder das bereits zitierte Urteil Tas-Hagen und Tas, Randnr. 22.

63 — Urteile vom 31. Januar 1984, Luisi und Carbone (286/82 und 26/83, Slg. 1984, 377, Randnr. 16), und vom 16. Mai 2006, Watts (C-372/04, Slg. 2006, I-4325, Randnr. 87).

64 — Urteile vom 4. Oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Slg. 1991, I-4685, Randnr. 18), und Urteil Watts, Randnr. 86.

65 — Urteile vom 17. Dezember 1981, Webb (279/80, Slg. 1981, 3305, Randnr. 10), vom 28. April 1998, Kohll (C-158/96, Slg. 1998, I-1931, Randnr. 20), und vom 12. Juli 2001, Smits und Peerbooms (C-157/99, Slg. 2001, I-5473, Randnr. 54).

täten Wissen gegen Entgelt anbieten, stellt jedes Hindernis für den Zugang zu ihren Hörsälen eine Einschränkung der genannten Gemeinschaftsfreiheit dar.

101. Das Entgelt ist ein unerlässliches Element der Dienstleistung im Sinne des Art. 50 EG, und im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel daran, dass es vorliegt, denn die Betroffenen haben normalerweise Einschreibgebühren oder Monatszahlungen zu entrichten, da eine kostenlose Ausbildung nur auf Basisebene gewährt wird. Einzelfälle sind als Ausnahmen zu beurteilen und ändern daran nichts.

102. Folglich könnte Art. 49 EG berührt sein, wenn die Fragen des ersuchenden Gerichts aus dem Blickwinkel der Ausbildungsstätten, an denen studiert werden soll, betrachtet werden, unbeschadet dessen, dass den Betroffenen als Unionsbürgerinnen das Recht auf Freizügigkeit zuerkannt wird, das nach der Rechtsprechung anstelle der spezifischeren Rechte aus Art. 39 EG, 43 EG und 49 EG Anwendung findet⁶⁶.

66 — Urteile vom 6. Februar 2003, Stylianakis (C-92/01, Slg. 2003, I-1291, Randnr. 18), vom 16. Dezember 2004, My (C-293/03, Slg. 2004, I-12013, Randnr. 33), sowie die Urteile Skanavi und Chrysanthakopoulos, Randnr. 22, Oteiza Olazábal, Randnr. 26, und Ioannidis, Randnr. 37.

103. Für die Untersuchung der Fragen des Verwaltungsgerichts Aachen aus dem Blickwinkel der Dienstleistungsfreiheit werden jedoch Informationen über die ausländischen Ausbildungsstätten benötigt, die bisher nicht vorliegen⁶⁷.

VIII — Untersuchung der Vorlagefragen

A — Die erste Vorlagefrage

104. Die vorstehenden Erläuterungen unterstreichen, dass Frau Morgan und Frau Bucher wie jeder andere Unionsbürger die Freiheit haben, sich zu Ausbildungszwecken aus ihrem Herkunftsland in andere Mitgliedstaaten zu begeben.

105. Mit der ersten Vorlagefrage, die beiden Ausgangsverfahren gemeinsam ist, soll ge-

67 — In den Antworten auf meine hierzu in der mündlichen Verhandlung gestellte Frage wurde auf die vorherrschende Kasuistik und die Vorsicht, die die vorgeschlagene Prüfung leiten muss, hingewiesen.

klärt werden, ob diese Freiheit einer Verweigerung der Ausbildungsförderung für eine Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat mit der Begründung, dass die Ausbildung nicht die Fortsetzung eines mindestens einjährigen Besuchs einer inländischen Ausbildungsstätte darstellt (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 BAföG), entgegensteht. Zu prüfen ist daher, ob ein Hindernis für die erwähnte Grundfreiheit bestand; darüber hinaus ist, wie ich bereits vorausgeschickt habe, zu untersuchen, ob sie gerechtfertigt ist und in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht.

1. Das Vorliegen einer Beschränkung

106. Das BAföG verbietet es nicht, sich für eine Ausbildung in andere Staaten der Union zu begeben, aber es macht die Ausbildungsförderung davon abhängig, dass sie die Fortsetzung einer ein Jahr an einer deutschen Ausbildungsstätte absolvierten Ausbildung darstellt. Diese Voraussetzung führt zu zwei bedeutenden Nachteilen.

107. Erstens lässt sie die Unterschiede außer Acht, die sich im Bildungswesen aus dem Vorbehalt zugunsten der Staaten gemäß Art. 149 EG und 150 EG in dem Sinne ergeben, dass mangels einer Harmonisierung das vermittelte Wissen nicht in allen Aus-

bildungsstätten gleichwertig ist. Die erforderliche Kontinuität schränkt die Wahl ein, denn sie hält von der Aufnahme gewisser Ausbildungsgänge im ausgewählten Land ab. Im Vorlagebeschluss wird darauf hingewiesen, dass es Ausbildungsgänge gebe, die in Deutschland keine Entsprechung hätten, so dass sich der Betroffene zwischen der Ausbildung oder der Ausbildungsförderung entscheiden müsse⁶⁸, eine Auffassung, die auch die italienische Regierung vertritt⁶⁹.

108. Zweitens entstehen im Jahr des Aufenthalts an einer bestimmten Ausbildungsstätte Bindungen persönlicher, materieller oder anderer Art, die den Weggang erschweren, denn aus Gründen der Bequemlichkeit neigt man dazu, dort zu bleiben, wo man sich bereits eingerichtet und Erfahrungen gemacht hat.

109. Diese Umstände halten, wie das vorliegende Gericht feststellt, davon ab, sich für eine Vollausbildung an Universitäten anderer Mitgliedstaaten einzuschreiben und auf finanzielle Vorteile zu verzichten, die denjenigen gewährt werden, die unter gleichen Voraussetzungen im Herkunftsstaat bleiben.

110. Damit liegt ein Hindernis für die Freiheit der Studenten vor, Einrichtungen außerhalb ihres Landes aufzusuchen.

68 — Nrn. 32 bzw. 36 der Vorlagebeschlüsse in den Rechtssachen C-11/06 und C-12/06.

69 — In der mündlichen Verhandlung wick der Vertreter der Regierung der Frage aus, ob in seinem Land die von den Klägerinnen gewählten Studiengänge angeboten werden.

2. Rechtfertigung und Verhältnismäßigkeit der Beschränkung

111. Die Niederlande und Finnland vertreten die Ansicht, dass eine Beschränkung der Rechte aus Art. 18 EG jedenfalls ein legitimes Ziel habe, wie die Vermeidung einer übermäßigen wirtschaftlichen Belastung, und es Sache des nationalen Gerichts sei, die Angemessenheit der Maßnahme zu beurteilen.

112. Der Gerichtshof sollte diesem Vorschlag nicht folgen und die Prüfung nicht abtrennen, denn er verfügt über ausreichende Grundlagen für eine umfassende Antwort, mit der zudem weitere Vorabentscheidungsersuchen vermieden werden⁷⁰.

70 — Wie bei den Internetwetten: Urteile vom 21. Oktober 1999, Zenatti (C-67/98, Slg. 1999, I-7289), vom 6. November 2003, Gambelli u. a. (C-243/01, Slg. 2003, I-13031), und vom 6. März 2007, Placanica u. a. (C-338/04, C-359/04 und C-360/04, Slg. 2007, I-1891). Im Urteil Zenatti stellte der Gerichtshof fest, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags über die Dienstleistungsfreiheit nationalen Rechtsvorschriften wie den italienischen, die bestimmten Einrichtungen das Recht zur Annahme von Wetten über Sportereignisse vorbehalten, nicht entgegenstehen, wenn diese Rechtsvorschriften tatsächlich durch Ziele der Sozialpolitik, nämlich die Beschränkung der schädlichen Wirkungen solcher Aktivitäten, gerechtfertigt sind und wenn die in ihnen enthaltenen Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen. Im Urteil Gambelli u. a. nuancierte er das Urteil Zenatti und stellte fest, dass „eine nationale Regelung, die — strafbewehrte — Verbote der Entfaltung der Tätigkeit des Sammelns, der Annahme, der Bestellung und der Übertragung von Wetten, insbesondere über Sportereignisse, enthält, eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs nach den Artikeln 43 EG und 49 EG darstellt, wenn der betreffende Mitgliedstaat keine Konzession oder Genehmigung erteilt“. Dabei überlässt er dem vorlegenden Gericht die Prüfung, ob eine solche Regelung angesichts ihrer konkreten Anwendungsmodalitäten tatsächlich den Zielen Rechnung trägt, die sie rechtfertigen könnten, und ob die durch sie auferlegten Beschränkungen nicht außer Verhältnis zu diesen Zielen stehen. Die Probleme mit der Durchführung dieser Prüfung haben dazu geführt, dass der Gerichtshof sie im Urteil Placanica u. a. selbst vornehmen musste.

113. Es wurden zwei wesentliche Argumente zur Rechtfertigung des Hindernisses für die Finanzierung der Ausbildung in Staaten der Union vorgebracht: zum einen das Erfordernis einer tatsächlichen Verbundenheit des Betroffenen mit seinem Herkunftsort, zum anderen die Haushaltschwierigkeiten.

114. Mich überrascht die Art und Weise, wie hier das Erfordernis einer Bindung zwischen einer Person und dem Land, das ihr Ausbildungsförderung gewährt, ins Spiel gebracht wird. Nicht, weil ich den Nachweis der Integration für unangebracht hielte, sondern wegen seiner Offenkundigkeit, denn es handelt sich um die eigenen Staatsangehörigen, von denen eine Verbindung zu den Studienplänen verlangt wird, die mit dem Staatsgebiet nichts zu tun hat. Ich stimme der Überlegung des Verwaltungsgerichts Aachen zu, das darauf aufmerksam macht, dass der Integrationsgrad nachgewiesen wird durch den dauernden Aufenthalt im Inland vor Beginn der Ausbildung in einem anderen Staat, in den der Wohnsitz lediglich für die Dauer der Vorlesungszeit verlegt wird⁷¹.

71 — Nr. 37 des Vorlagebeschlusses in der Rechtssache C-11/06.

115. Die Verbindung des Einzelnen mit dem Staat mittels des Beginns der Ausbildung zu verlangen, hat Folgen, die die Grundfreiheit stärker beeinträchtigen, denn es wird die erste Phase überbewertet, und diese Verbindung steht weder in geeigneter Weise für den wirklichen und effektiven Grad an Integration, noch vermag sie ihn entgegen der Auffassung der schwedischen Regierung zu stärken. Es gibt andere Alternativen, die besser mit der genannten Freiheit zu vereinbaren sind, wie sie Finnland gewählt hat, das einen Aufenthalt im Inland von mindestens zwei Jahren innerhalb eines dem Aufenthalt im Ausland vorausgehenden Zeitraums von fünf Jahren verlangt⁷².

116. Bezüglich der finanziellen Rechtfertigungsgründe besteht kein Zweifel an der Knappheit der öffentlichen Mittel, die dazu bestimmt sind, den kollektiven Interessen zu dienen. Dass mit der Ausbildung im Ausland eine mindestens einjährige Ausbildung im Inland fortgesetzt werden muss, scheint kaum wirtschaftlichen Gründen geschuldet zu sein; solche würden eher dafür sprechen, die Ausbildungsförderung auf die Personen zu orientieren, die größere Verdienste und Fähigkeiten nachweisen, und auf diese Weise die zur Verfügung stehenden Mittel unter denjenigen zu verteilen, die für deren Nutzung die größte Eignung aufweisen⁷³.

72 — Nr. 18 der schriftlichen Erklärungen der finnischen Regierung, die Art. 1 Nrn. 2 und 4 des Opintotukilaki (Gesetz über die Ausbildungsförderung) zitiert.

73 — Ich teile die Ansicht der Bezirksregierung Köln nicht, dass nach Beginn einer Ausbildung eine größere Sicherheit für eine gute Verwendung des Geldes bestehe; derselbe Grund würde für eine Gewährung bei Beendigung des Studiums sprechen.

117. Diese Sichtweise wird durch die Berufung auf die Richtlinien 93/96 und 2004/38 nicht beeinträchtigt⁷⁴, denn sie regeln den Aufenthalt der Auszubildenden im Aufnahmeland; darum geht es in den Ausgangsverfahren nicht, in denen die Einreise oder der Aufenthalt in einen anderen als den Herkunftsstaat nicht in Rede steht.

B — Die zweite Vorlagefrage

118. Im Fall von Frau Bucher stellt das vorlegende Gericht eine zweite Frage zur Vereinbarkeit der Freizügigkeit mit der Verweigerung der Ausbildungsförderung für Auszubildende, die Grenzpendler sind, weil es sich bei ihrem Aufenthaltsort nicht um den ständigen Wohnsitz handelt und er nur zum Zweck der Ausbildung gewählt wurde (§ 5 Abs. 1 BAföG).

119. Die Abweichung von der Regel des vorhergehenden Ausbildungsjahrs an einer nationalen Ausbildungsstätte wird auf diese Weise auf Auszubildende beschränkt, die ihren ständigen Wohnsitz in der Nähe der deutschen Grenze haben, was die Freizü-

74 — Nach Art. 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 ist „der Aufnahmemitgliedstaat jedoch nicht verpflichtet, ... während der ersten drei Monate Aufenthalts oder ... vor Erwerb des Rechts auf Daueraufenthalt Studienbeihilfen, einschließlich Beihilfen zur Berufsausbildung, in Form eines Stipendiums oder Studiendarlehens, zu gewähren“.

gigkeit zulasten derjenigen beeinträchtigt, die in grenznahe Ortschaften ziehen, um regelmäßiger am Unterricht im Nachbarland teilnehmen zu können.

120. Ich verstehe, dass, wie die deutsche Regierung erläutert, regionalpolitische Erwägungen Ausgleichsmaßnahmen für die Nachteile ratsam machen, die den Bürgern entstehen, die, wie die italienische Regierung ausführt, manchmal aus Zufall in geringer Entfernung von einem anderen Staat leben und erfahren, wie die Grenzen ihre Möglichkeiten der Wahl einer in der Nähe ihres Wohnsitzes gelegenen Ausbildungsstätte verzerren. Der Ausschluss anderer Personengruppen kann nicht zugelassen werden.

121. Im Ausgangsverfahren reicht der Bezug durch den Wohnsitz aus. Ich befasse mich nicht mit der Beurteilung des Wohnsitzes von Frau Bucher in Düren, die Aufgabe des nationalen Gerichts ist, sondern mit dem Erfordernis, dass er „ständig“ sein muss. Ich teile die Zweifel des Verwaltungsgerichts Aachen wegen des Umstands, dass der ständige Wohnsitz des Betroffenen sowohl zu Beginn der Ausbildung als auch während der Vorlesungszeit in Deutschland liegen muss⁷⁵, um den Bezug zum nationalen Bildungssystem deutlich zu machen.

122. Es gibt Mittel, die ausgewogener sind und gleichzeitig weniger in die Freizügigkeit eingreifen, wie die Gewichtung der Ausbildungsförderung anhand der Studienleistungen.

IX — Schlussfolgerung

123. Aus dem Vorstehenden ziehe ich den Schluss, dass Deutschland, wie jeden anderen Mitgliedstaat, keine gemeinschaftliche Verpflichtung trifft, Ausbildungsförderung für eine Ausbildung im Ausland zu bewilligen; es verfügt über ein weites Ermessen hinsichtlich ihrer Regelung und gegebenenfalls der Bestimmung ihrer Voraussetzungen. Wenn es sie aber regelt, hat es das Recht der Union zu beachten.

124. § 5 BAföG regelt eine solche Ausbildungsförderung und macht ihre Gewährung davon abhängig, dass eine Ausbildung nach dem mindestens einjährigen Besuch einer deutschen Ausbildungsstätte fortgesetzt wird (Abs. 2 Nr. 3), bzw. davon, dass ein ständiger Wohnsitz in Grenznähe besteht (Abs. 1). Beide Voraussetzungen beeinträchtigen die Freizügigkeit der Auszubildenden, denn sie halten sie davon ab, von dieser Freiheit Gebrauch zu machen, und sind im

⁷⁵ — Randnr. 41 des Vorlagebeschlusses in der Rechtssache C-12/06.

Hinblick auf die verfolgten Ziele nicht verhältnismäßig.

125. In den in diesen Verfahren eingereichten schriftlichen Erklärungen wurden Bedenken wegen der Folgen der entwickelten These geäußert; Generalanwalt Geelhoed hat in den Schlussanträgen in der Rechtssache Hartmann⁷⁶ treffend ausgeführt: „Jede Entscheidung, in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen, bringt es mit sich, dass sich als Folge der Unterschiede in den Rechtsvorschriften der betreffenden Mitgliedstaaten sowohl gewisse Nachteile ergeben als auch bisher nicht bestehende Vorteile einstellen ... Es ist Sache des Gemeinschaftsbürgers, das Für und Wider bei seiner Entscheidung abzuwägen, nur darf er nicht erwarten, dass seine Ansprüche auf alle Arten von Sozialleistungen ausgedehnt werden, die sein Herkunftsmitgliedstaat aus unterschiedlichen politischen Gründen vorsehen mag. [Es] kommt ... völlig auf die Art der betreffenden Leistungen an. ... Es darf nicht übersehen werden, dass bei der Verlegung des Wohnsitzes in einen anderen Mitgliedstaat im Aufnahmemitgliedstaat möglicherweise andere Arten von Ansprüchen eröffnet werden. ... Wenn die Mitgliedstaaten ihren Staatsangehörigen, die in einen anderen Mitgliedstaat ziehen wollen, keine Beschränkungen auferlegen dürfen, so sind sie auch nicht verpflichtet, ihnen für die Ausreise einen Bonus zu gewähren“ (Nr. 86).

76 — C-212/05, in der noch kein Urteil ergangen ist.

126. Doch abgesehen von der besonderen Ausgestaltung der staatlichen Ausbildungsförderung für die Ausbildung in den Ländern der Gemeinschaft wird es dem Gerichtshof, wenn er die zu Beginn dieser Schlussanträge angesprochene Rolle des Richters als Künstler annimmt und mit den vorgetragenen Überlegungen die europäische Dimension dieser Art von Beihilfen anerkennt, nicht an Elementen fehlen, um die möglicherweise eintretenden störenden Folgen zu korrigieren und zu unterbinden.

127. Erstens enthalten die nationalen Ausbildungsförderungsbestimmungen selbst gültige und verhältnismäßige Beschränkungen, die an Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit oder der Studienleistungen ausgerichtet sind, regeln Unvereinbarkeiten⁷⁷ und verhindern eine ungerechtfertigte Bereicherung⁷⁸.

128. Zweitens erlaubt es die Rechtsprechung des Gerichtshofs, auf legitime Weise die Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit der Studenten anzupassen, nachdem er festgestellt hat, dass Missbrauch auf diesem Gebiet durch die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen nicht gedeckt ist⁷⁹.

77 — Wie in der mündlichen Verhandlung offenkundig wurde, haben ausländische Stipendien im Vereinigten Königreich keine Auswirkungen, während sie in Deutschland gemäß § 21 Abs. 3 BAföG vollständig und unabhängig von ihrer Herkunft angerechnet werden.

78 — Das Risiko der Häufung von Ansprüchen tritt nicht nur bei Beihilfen in Erscheinung, die der Herkunftsstaat und der Aufnahmestaat gewähren, sondern auch auf anderen Ebenen; es sind je nach den bereits angesprochenen Finanzierungsquellen (private, nationale oder europäische) mannigfache Kombinationsmöglichkeiten denkbar.

79 — Urteile vom 6. November 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Slg. 2003, I-13187, Randnr. 36), und Lair, Randnr. 43.

X — Ergebnis

129. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Aachen zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Die Freizügigkeit nach Art. 18 EG ist in dem Sinne auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung über Beihilfen für eine Ausbildung in anderen Staaten der Europäischen Gemeinschaft entgegensteht, die solche Beihilfen a) an die Voraussetzung knüpft, dass mit der Ausbildung eine mindestens einjährige Ausbildung an einer Einrichtung des sie gewährenden Landes fortgesetzt wird, und b) verweigert, wenn die Auszubildenden zu Ausbildungszwecken ihren Wohnsitz an grenznahen Orten dieses Landes nehmen.