

Rechtssache C-638/20
Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

25. November 2020

Vorlegendes Gericht:

Överklagandenämnden för studiestöd (Schweden)

Datum der Vorlageentscheidung:

14. Oktober 2020

Kläger:

MCM

ÖVERKLAGANDENÄMNDEN FÖR STUDIESTÖD (Beschwerdestelle für Studienbeihilfen, im Folgenden: Beschwerdestelle)

... [nicht übersetzt]

ANGEFOCHTENE ENTSCHEIDUNG

Beschluss der Centrala studiestödsnämnd (Zentralstelle für Studienbeihilfen) vom 8. April 2020 ... [nicht übersetzt]

GEGENSTAND

Studienbeihilfe für ein Studium im Ausland; Einholung einer Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union

Die Beschwerdestelle erlässt folgenden

BESCHLUSS

Es wird eine Vorabentscheidung nach Art. 267 Abs. 3 des AEU-Vertrags eingeholt.

Die Beschwerdestelle setzt das Verfahren aus, bis eine Antwort des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) vorliegt. **[Or. 2]**

... [nicht übersetzt] **[Or. 3]**

VORABENTSCHEIDUNGSERSUCHEN

Sachverhalt

- 1 MCM wohnt seit seiner Geburt in Spanien und ist, wie sein Vater, schwedischer Staatsbürger. Im März 2020 beantragte MCM bei der Centrala studiestödsnämnd (Zentralstelle für Studienbeihilfen, Schweden, im Folgenden: Zentralstelle) Unterstützung für ein Studium, das er im Januar 2020 in Spanien begann. Im Zusammenhang mit seinem Antrag trug MCM u. a. vor, dass sein Vater seit November 2011 in Schweden lebe und arbeite, zuvor aber rund 20 Jahre als Wanderarbeitnehmer in Spanien tätig gewesen sei.
- 2 Die Zentralstelle lehnte den von MCM gestellten Antrag mit dem Hinweis darauf ab, dass er nicht das Erfordernis eines Wohnsitzes in Schweden erfülle, das Kapitel 3 § 23 Abs. 1 Studiestödslagen (1999:1395) (Gesetz [1999:1395] über Studienbeihilfen) vorsehe, und dass bei ihm auch nicht die Voraussetzungen für eine Bewilligung der Beihilfe nach einer der Ausnahmen gemäß Kapitel 12 §§ 6-6b der Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel (CSNFS 2001:1) (Vorschriften und allgemeine Leitlinien zur Bewilligung von Beihilfen zur Finanzierung eines Studiums durch die Zentralstelle für Studienbeihilfen [CSNFS 2001:1]) vorlägen.
- 3 Weiter begründete die Zentralstelle ihren Bescheid damit, dass es auch im Unionsrecht keinen Grund gebe, auf den eine Ausnahme vom Wohnsitzerfordernis gestützt werden könne. Denn MCM erfülle nicht die alternative Bedingung einer sozialen Eingliederung, die die Zentralstelle für Personen vorsehe, die das Wohnsitzerfordernis nicht erfüllten und eine Studienbeihilfe beantragten, um in einem anderen Mitgliedstaat der EU zu studieren.
- 4 Die Zentralstelle führte weiter aus, MCM könne auch keinen Anspruch auf Studienbeihilfe aus dem Umstand herleiten, dass sein Vater früher von seiner Freizügigkeit als Arbeitnehmer Gebrauch gemacht habe, indem er nach Spanien ausgewandert sei. Der Vater könne nicht länger als Wanderarbeitnehmer angesehen werden, da er seit 2011 wieder in Schweden wohne und arbeite.
- 5 Gegen diesen Bescheid legte MCM einen Rechtsbehelf ein. Im Schriftsatz zu dessen Begründung führte MCM im Wesentlichen Umstände an, die nach seiner Ansicht dafür sprechen, dass er als in Schweden sozial eingegliedert anzusehen sei und bei seinem Vater weiterhin eine Anbindung an Spanien bestehe.
- 6 Auf den Schriftsatz, mit dem bei der nach Kapitel 6 § 11 Abs. 1 Studiestödslagen für Beschwerden zuständigen Beschwerdestelle Rechtsbehelf eingelegt worden war, erwiderte die Zentralstelle, dass sie an ihrer Entscheidung festhalte. **[Or. 4]** Gleichzeitig räumte sie ein, dass die Entscheidung, MCM die Studienbeihilfe für ein Auslandsstudium zu versagen, als eine Behinderung der Freizügigkeit des Vaters angesehen werden könne, da das Wissen um eine solche Folge den Vater davon hätte abhalten können, nach Spanien auszuwandern.

- 7 Allerdings ist nach Auffassung der Zentralstelle nicht klar, ob diese Situation weiterhin unter das Unionsrecht fällt, da so viel Zeit verstrichen ist, seit der Vater von seiner Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat. In diesem Zusammenhang stelle sich auch die Frage, ob Wanderarbeitnehmer, die in ihr Herkunftsland zurückkehrten, sich in Bezug auf dieses Land zeitlich unbegrenzt auf den Schutz berufen können, den die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. 2011, L 141, S. 1) für Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen vorsehe.

Rechtliche Regelung und Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung

- 8 In Schweden können staatliche Studienbeihilfen u. a. an schwedische Staatsangehörige sowie an bestimmte Ausländer¹ für ein Hochschulstudium im Ausland vergeben werden. Im Jahr 2019 wurden Studienbeihilfen in Höhe von rund 26,5 Milliarden schwedischen Kronen (im Folgenden: SEK, rund 2,6 Milliarden Euro) für Studierende an Hochschulen gezahlt. Davon entfielen rund 2,4 Milliarden SEK (rund 235 Millionen Euro) auf Studierende im Ausland.² Die Studienbeihilfe besteht aus einem Stipendienanteil (Studienstipendium) und einem Darlehensanteil (Studiendarlehen) und kann bei Vollzeitstudierenden bis zu 10 860 SEK (ungefähr 1 050 Euro) monatlich betragen. Darüber hinaus kann der/die Studierende ein Studiendarlehen für bestimmte normalerweise im Zusammenhang mit einem Auslandsstudium anfallende Mehrkosten erhalten. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um Studiengebühren, Reisekosten und Versicherungsbeiträge. Studierende mit Kindern haben zudem Anspruch auf ein höheres Studienstipendium, wobei dessen Betrag von der Anzahl der Kinder abhängt.
- 9 Der Anspruch auf Studienbeihilfe und deren Höhe richtet sich in Schweden nicht nach dem Einkommen der Eltern oder deren wirtschaftlicher Lage im Übrigen. Dagegen kann Studierenden, deren eigenes Einkommen einen gewissen Höchstbetrag übersteigt, die Studienbeihilfe ganz oder teilweise versagt werden. Im Allgemeinen kann Studienbeihilfe für eine Gesamtstudienzeit von 240 Wochen bewilligt werden, was rund 12 Studiensemestern entspricht. Der Anspruch auf [Or. 5] Studienbeihilfe nimmt mit steigendem Lebensalter schrittweise ab und entfällt vollständig mit dem 56. Lebensjahr. Die Frist für die Rückzahlung des Studiendarlehens kann bis zu 25 Jahren betragen und das Darlehen muss spätestens in dem Kalenderjahr getilgt sein, in dem der/die Betroffene das 60. Lebensjahr vollendet.

¹ Etwa Personen, die aus dem Unionsrecht ein Recht auf Studienbeihilfe herleiten können und nach Kapitel 1 §§ 4-7 Studiestödslagen schwedischen Staatsangehörigen gleichgestellt werden.

² Umrechnungen nach dem Kurs vom 11. November 2020.

- 10 Studienbeihilfe für ein Studium im Ausland kann nach Kapitel 3 § 23 Abs. 1 Stüdiestödslagen gewährt werden, wenn der/die Studierende während der letzten fünf Jahre mindestens zwei Jahre lang ununterbrochen in Schweden gewohnt hat.
- 11 Ist das Wohnsitzerfordernis nicht erfüllt, kann die Studienbeihilfe gleichwohl bewilligt werden, wenn schwerwiegende Gründe im Sinne von Kapitel 12 § 6b CSNFS vorliegen.
- 12 An dem in Kapitel 3 § 23 Abs. 1 Stüdiestödslagen vorgesehenen Wohnsitzerfordernis wird im Hinblick auf Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 bei Personen in Schweden, die die Zentralstelle als Wanderarbeitnehmer ansieht, oder bei deren Familienangehörige nicht festgehalten. In den Fällen, in denen es sich bei dem Familienangehörigen nicht um ein Kind handelt, verlangt die Zentralstelle für die Gewährung von Studienbeihilfe in solchen Fällen stattdessen eine gesellschaftliche Anbindung an Schweden.³
- 13 Ebenso wenig wird am Wohnsitzerfordernis festgehalten bei Personen – einschließlich der schwedischen Staatsangehörigen –, die diese Voraussetzung nicht erfüllen und Beihilfe zur Finanzierung eines Auslandsstudiums innerhalb der EU beantragen. Dies liegt daran, dass der Gerichtshof vergleichbare Wohnsitzerfordernisse für unvereinbar mit der in den Art. 20 und 21 AEUV verankerten Freizügigkeit der Unionsbürger erklärt hat (vgl. dazu Urteil des Gerichtshofs vom 24. Oktober 2013 in der Rechtssache C-220/12, Meneses, EU:C:2013:683, Rn. 27 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 14 In diesem letztgenannten Fall verlangt die Zentralstelle für die Bewilligung von Studienbeihilfe stattdessen eine gesellschaftliche Anbindung an Schweden gemäß den Vorgaben, die dem Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juli 2013 in den verbundenen Rechtssachen Prinz und Seeberger, C-523/11 und C-587/11, EU:C:2013:524, Rn. 38, zu entnehmen sind. **[Or. 6]**

Frage der Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof der Europäischen Union

- 15 Wie vorstehend ausgeführt, hat die Zentralstelle entschieden, dass MCM keinen Anspruch auf Beihilfe zur Finanzierung seines Studiums im Ausland aus der ehemaligen Tätigkeit seines Vaters als Wanderarbeitnehmer in Spanien herleiten kann. Weiter geht aus dem oben erwähnten Urteil Prinz und Seeberger hervor, dass ein Mitgliedstaat ungeachtet der in den Art. 20 und 21 AEUV verankerten Freizügigkeit der Unionsbürger aus fiskalischen Gründen verlangen kann, dass ein Staatsangehöriger, der eine Beihilfe zur Finanzierung eines Studiums in einem anderen Land innerhalb der Union beantragt, seine Anbindung an diesen Mitgliedstaat nachweisen muss (vgl. insbesondere Rn. 36 jenes Urteils).

³ Rechtliche Stellungnahmen der Zentralstelle mit den Az. 2013-113-9290 und 2014-112-8426

- 16 In der vorliegenden Rechtssache stellt sich die Frage, ob eine solche Anbindung auch von einem innerhalb der Union wohnenden Kind eines Wanderarbeitnehmers, der in sein Herkunftsland zurückgekehrt ist, verlangt werden kann.
- 17 Nach Auffassung der Beschwerdestelle könnte eine solche Voraussetzung unvereinbar mit Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 sein. Außerdem könnte ein solches Anbindungskriterium angesichts des großzügigen schwedischen Systems für Studienbeihilfe möglicherweise manche Eltern oder künftigen Eltern davon abhalten, von ihrer in Art. 45 AEUV verankerten Freizügigkeit als Arbeitnehmer Gebrauch zu machen.
- 18 Insoweit weist die Beschwerdestelle darauf hin, dass eine Beschränkung der in Art. 45 AEUV verankerten Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Form eines Anbindungserfordernisses für die Gewährung von Studienbeihilfe aus systematischen Gründen nach Art. 45 Abs. 3 AEUV gerechtfertigt sein könnte. Sie verweist dabei auf dieselben fiskalischen Erwägungen, die der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zu vergleichbaren Erfordernissen im Zusammenhang mit den Art. 20 und 21 AEUV für zulässig erklärt hat.
- 19 Die Beschwerdestelle betont jedoch, dass es keine spezifische Rechtsprechung gibt, auf die eine solche Schlussfolgerung gestützt werden könnte. Insofern bestehe eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich der Frage, ob der für eine Rechtfertigung von Beschränkungen der Freizügigkeit von Unionsbürgern in diesem Zusammenhang bestehende Spielraum dem entspricht, der bei Beschränkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern gilt.
- 20 Im Hinblick auf das Verhältnis zur Verordnung Nr. 492/2011 werfen die Ausführungen der Zentralstelle eine Frage hinsichtlich der zeitlichen Schutzwirkung auf, die die Verordnung in Bezug auf zurückgekehrte Wanderarbeitnehmer entfaltet, die keiner grenzüberschreitenden Tätigkeit nachgehen. Fraglich ist, ob ein solcher Arbeitnehmer auch dann noch unter den besonderen Schutz der Verordnung fällt, wenn bereits – wie im [Or. 7] vorliegenden Fall – sehr viel Zeit vergangen ist, seit der Arbeitnehmer in sein Herkunftsland zurückgekehrt ist.
- 21 Darüber hinaus ist nicht klar, ob es in einem solchen Fall auch zum geschützten Status als Wanderarbeitnehmer im Herkunftsland gehört, dass der Arbeitnehmer für seine Kinder, *die nicht in das Herkunftsland zurückgekehrt sind*, ein *besseres Recht* auf Studienbeihilfe für ein Studium im Ausland erwirken kann als dies für andere Staatsangehörige des Herkunftslands, die das Wohnsitzerfordernis nicht erfüllen, der Fall wäre, oder ob das Herkunftsland auch in Bezug auf ein solches Kind verhältnismäßige Anforderungen hinsichtlich der Anbindung an das Herkunftsland stellen kann.
- 22 Mit anderen Worten: Es stellt sich die Frage, ob das Kind hinsichtlich des Rechts auf Studienbeihilfe für ein Studium im Ausland nach Art. 7 Abs. 2 der

Verordnung Nr. 492/2011 den Staatsangehörigen im Herkunftsland, die das Wohnsitzerfordernis erfüllen, oder den Staatsangehörigen gleichzustellen ist, die das Wohnsitzerfordernis nicht erfüllen und daher für eine Bewilligung von Studienbeihilfe nachweisen müssen, dass sie eine hinreichende Anbindung zum Herkunftsland haben.

- 23 Die Beschwerdestelle, bei der es sich um ein besonderes Entscheidungsgremium innerhalb der Behörde „Överklagandenämnden för studiestöd“ (Beschwerdestelle für Studienbeihilfe) handelt, das gemäß der nationalen Rechtsprechung⁴ die Voraussetzungen erfüllt, die notwendig sind, damit eine für die Prüfung von Rechtsbehelfen zuständige Behörde als Gericht im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte angesehen werden kann, und die zugleich in letzter Instanz über Fragen betreffend die Bewilligung von Studienbeihilfen entscheidet, hält es aufgrund der vorstehenden Ausführungen für erforderlich, dem Gerichtshof nach Art. 267 AEUV eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Frage

- 24 Kann ein Mitgliedstaat (Herkunftsland) – ohne dabei gegen Art. 45 AEUV und Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 492/2011 zu verstoßen – mit Blick auf seine fiskalischen Interessen vom Kind eines zurückgekehrten Wanderarbeitnehmers verlangen, dass dieses Kind, damit ihm Studienbeihilfe für ein Auslandsstudium in dem anderen Mitgliedstaat der EU bewilligt werden kann, in dem ein Elternteil des Kindes früher gearbeitet hat (Aufnahmland), eine Anbindung an das Herkunftsland hat, wenn
- (i) der Elternteil des Kindes nach seiner Rückkehr aus dem Aufnahmland seit mindestens acht Jahren in seinem Herkunftsland lebt und arbeitet, **[Or. 8]**
 - (ii) das Kind nicht mit seinem Elternteil in das Herkunftsland zurückgekehrt ist, sondern seit seiner Geburt immer noch im Aufnahmland lebt und
 - (iii) das Herkunftsland dasselbe Anbindungserfordernis auch für seine anderen Staatsangehörigen, die das Wohnsitzerfordernis nicht erfüllen und Beihilfe zur Finanzierung eines Studiums in einem anderen Mitgliedstaat der EU beantragen, vorsieht?

⁴ Urteil des Högsta förvaltningsdomstol vom 17. März 2015 in der Rechtssache Nr. 4160-14 (HFD 2015 ref. 6).