



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
YVES BOT
vom 19. Januar 2012¹

Rechtssache C-508/10

**Europäische Kommission
gegen**

Königreich der Niederlande

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Richtlinie 2003/109/EG — Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen — Höhe der Gebühren für die Zuerkennung der Rechtsstellung oder die Erteilung eines Aufenthaltstitels in einem anderen Mitgliedstaat — Überhöhter oder unangemessener Betrag — Hindernis für die Ausübung des Aufenthaltsrechts“

1. Die vorliegende Vertragsverletzungsklage betrifft die Anwendung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen².
2. Die Europäische Kommission beantragt beim Gerichtshof die Feststellung, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat, dass es von Drittstaatsangehörigen und deren Familienangehörigen, die die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten beantragen, Gebühren verlangt, die die Kommission als „hoch“ und „unangemessen“ ansieht.
3. In den vorliegenden Schlussanträgen schlage ich dem Gerichtshof zunächst vor, die Klage für zulässig zu erklären, da dem Königreich der Niederlande vorgeworfen wird, mit der nationalen Regelung das Ziel der Richtlinie, wie es sich bei einer Auslegung mit Blick auf ihre Erwägungsgründe und auf ihre praktische Wirksamkeit darstellt, beeinträchtigt zu haben, und da die Kommission diesen Vorwurf in der Klageschrift hinreichend substantiiert hat.
4. Ich führe sodann aus, weshalb meiner Ansicht nach die Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen, die die Ausstellung von Aufenthaltsdokumenten nach der Richtlinie beantragen, keine Gebühren erheben dürfen, die entweder als solche überhöht sind oder die unverhältnismäßig im Vergleich zu den Gebühren sind, die eigene Staatsangehörige oder Bürger der Europäischen Union, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, entrichten müssen, um entsprechende Dokumente zu erhalten.
5. Schließlich vertrete ich den Standpunkt, dass das Königreich der Niederlande tatsächlich gegen seine Verpflichtungen aus Art. 258 AEUV verstoßen hat, indem es von Drittstaatsangehörigen überhöhte und unverhältnismäßige Gebühren verlangt.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. 2004, L 16, S. 44, im Folgenden: Richtlinie.

I – Rechtlicher Rahmen

A – Unionsrecht

6. Die Richtlinie wurde auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 EG mit dem Ziel erlassen, die Rechtsstellung von in den Mitgliedstaaten langfristig ansässigen Drittstaatsangehörigen – deren Integration dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie zufolge „entscheidend zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bei[trägt], der als eines der Hauptziele der Gemeinschaft im Vertrag angegeben ist“ – eindeutig zu regeln.

7. Die Richtlinie verfolgt ein zweifaches Ziel. Hierzu heißt es in ihrem Art. 1:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung

- a) der Bedingungen, unter denen ein Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen, der sich rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhält, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erteilen oder entziehen kann, sowie der mit dieser Rechtsstellung verbundenen Rechte und
- b) der Bedingungen für den Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen, der die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten besitzt, in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, der ihm diese Rechtsstellung zuerkannt hat.“

8. Die Erwägungsgründe 2, 3, 6, 9, 10 und 18 der Richtlinie lauten:

„(2) Der Europäische Rat hat auf seiner Sondertagung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 erklärt, dass die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen an diejenige der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden sollte und einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden sollte, die denjenigen der Unionsbürger so nah wie möglich sind.

(3) Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und berücksichtigt die Grundsätze, die insbesondere durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.

...

(6) Die Dauer des Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats sollte das Hauptkriterium für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten sein. ...

...

(9) Wirtschaftliche Erwägungen sollten nicht als Grund dafür herangezogen werden, die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu versagen, und dürfen nicht so aufgefasst werden, dass sie die entsprechenden Bedingungen berühren.

(10) Für die Prüfung des Antrags auf Gewährung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten sollte ein System von Verfahrensregeln festgelegt werden. Diese Verfahren sollten effizient und angemessen sein, wobei die normale Arbeitsbelastung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen zu berücksichtigen [ist]; sie sollten auch transparent und gerecht sein, um den betreffenden Personen angemessene Rechtssicherheit zu bieten. Sie sollten nicht dazu eingesetzt werden, um die betreffenden Personen in der Ausübung ihres Aufenthaltsrechts zu behindern.

...

(18) Die Festlegung der Bedingungen, unter denen Drittstaatsangehörige, die langfristig Aufenthaltsberechtigte sind, das Recht erlangen, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, trägt dazu bei, dass der Binnenmarkt als Raum, in dem Freizügigkeit für jedermann gewährleistet ist, Realität wird. Es könnte auch einen wesentlichen Mobilitätsfaktor darstellen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt der Union.“

9. Kapitel II der Richtlinie betrifft die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in einem ersten Mitgliedstaat, während Kapitel III der Richtlinie die Bedingungen für den Aufenthalt des langfristig Aufenthaltsberechtigten oder seiner Familienangehörigen in einem anderen Mitgliedstaat festlegt.

10. In den Art. 4 bis 6 der Richtlinie werden die materiellen Voraussetzungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten sowie die Fälle, in denen diese Rechtsstellung versagt werden kann, festgelegt. Der Antragsteller muss sich u. a. unmittelbar vor der Stellung seines Antrags fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufgehalten haben³. Er muss außerdem den Nachweis erbringen, dass er für sich und seine unterhaltsberechtigten Familienangehörigen über feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte sowie eine Krankenversicherung verfügt⁴. Er kann schließlich verpflichtet werden, die von den Mitgliedstaaten gemäß ihrem nationalen Recht festgelegten Integrationsanforderungen zu erfüllen⁵. Wenn der Antragsteller diese Voraussetzung erfüllt, darf ihm die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit versagt werden⁶.

11. Die Art. 11 und 12 regeln die Wirkungen der Zuerkennung dieser Rechtsstellung und sehen insoweit den Grundsatz der Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen in bestimmten Bereichen und einen Ausweisungsschutz vor.

12. Die Art. 14 bis 16 der Richtlinie legen die Bedingungen fest, unter denen der langfristig Aufenthaltsberechtigte und seine Familienangehörigen ein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat für mehr als drei Monate ausüben können. Dieses Recht ist an die Beantragung eines neuen Aufenthaltstitels geknüpft, dessen Erteilung die Mitgliedstaaten davon abhängig machen dürfen, dass einige der Bedingungen erfüllt sind, die für die erstmalige Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten verlangt werden.

13. Die Richtlinie enthält keine Bestimmung hinsichtlich der Gebühren, die die Mitgliedstaaten bei der Stellung eines Antrags verlangen dürfen.

B – Nationales Recht

14. Art. 24 Abs. 2 der Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Gesetz über die vollständige Reform des Ausländergesetzes) vom 23. November 2000⁷ sieht vor:

„Der Ausländer schuldet in den vo[m] Minister festgelegten Fällen und gemäß den von diesem erlassenen Bestimmungen Gebühren für die Bearbeitung des Antrags. In diesem Zusammenhang kann [der] Minister auch bestimmen, dass der Ausländer Gebühren für die Erteilung einer Bescheinigung über seinen rechtmäßigen Aufenthalt schuldet. Im Fall der Nichtzahlung wird der Antrag nicht bearbeitet oder die Bescheinigung nicht erteilt.“

3 — Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie.

4 — Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie.

5 — Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie.

6 — Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie.

7 — Stb. 2000, Nr. 495.

15. Die Art. 3.34 bis 3.34i der Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Ausländererlass aus dem Jahr 2000)⁸ legen für die Gebühren, die Drittstaatsangehörige – mit Ausnahme türkischer Staatsangehöriger – entrichten müssen, wenn sie einen Aufenthaltstitel beantragen, folgende Beträge fest:

Art des Antrags	Betrag in Euro	Einschlägiger Artikel des Ausländererlasses aus dem Jahr 2000
Langfristige Aufenthaltsberechtigung	201	Art. 3.34g Abs. 1
Aufenthaltserlaubnis u. a. zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zum Studium	433	Art. 3.34 Abs. 2 Buchst. a
Aufenthaltserlaubnis aus anderen Gründen	331	Art. 3.34 Abs. 2
Aufenthaltserlaubnis für begleitende Familienangehörige	188	Art. 3.34 Abs. 2 Buchst. c
Aufenthaltserlaubnis für nicht begleitende Familienangehörige	830 (erster Familienangehöriger) 188 (weitere Familienangehörige)	Art. 3.34 Abs. 2 Buchst. b

II – Das Vorverfahren

16. Da die Kommission der Auffassung war, dass das Königreich der Niederlande gegen seine Verpflichtungen verstoßen habe, sandte sie am 27. Juni 2008 ein Aufforderungsschreiben und anschließend am 23. März 2009 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an dieses; hierauf antworteten die niederländischen Behörden am 25. August 2008 bzw. 25. Mai 2009 und bestritten dabei das Vorliegen einer Vertragsverletzung.

17. Da die Kommission diese Antworten für unzureichend hielt, beschloss sie, den Gerichtshof nach Art. 258 AEUV anzurufen.

III – Die Klage

18. Die Kommission beantragt,

- festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen hat und infolgedessen seinen Verpflichtungen aus Art. 258 AEUV nicht nachgekommen ist, dass es von Drittstaatsangehörigen und deren Familienangehörigen, die die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten beantragen, hohe und unangemessene Gebühren verlangt;
- dem Königreich der Niederlande die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

IV – Das Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

A – Zur Zulässigkeit der Klage

19. Das Königreich der Niederlande macht in seiner Klagebeantwortung geltend, dass die Klage aus zwei Gründen unzulässig sei.

⁸ – Stcrt. 2001, Nr. 10.

20. Erstens beziehe sich die Kommission in ihrer Klage auf keine zwingende Bestimmung der Richtlinie, sondern lediglich auf einen Erwägungsgrund, der keine zwingende Rechtswirkung entfalte, und auf Art. 4 Abs. 3 EUV, auf den sie jedoch nur allgemein verweise, ohne zu erläutern, in welchem Umfang ihre Vorwürfe auf diese Bestimmung gestützt würden.

21. Zweitens habe die Kommission ihren Klageantrag auf die Gebühren beschränkt, die von Drittstaatsangehörigen für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nach Kapitel II der Richtlinie verlangt würden, so dass sich das Verfahren nicht auf die Gebühren erstrecken könne, die von langfristig Aufenthaltsberechtigten gefordert würden, die aus einem Mitgliedstaat heraus einen Aufenthaltsantrag nach Kapitel III dieser Richtlinie stellten.

22. In seiner Gegenerwiderung bestreitet das Königreich der Niederlande, dass sich die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs berufen könne, wonach eine Klage nicht allein deswegen als unzulässig gewertet werden könne, weil die Kommission geltend mache, dass eine nationale Regelung gegen das System, den Aufbau oder Sinn und Zweck einer Richtlinie verstoße⁹. Seiner Ansicht nach handelt es sich bei der Berufung auf die Rechtsprechung um ein von der Kommission erstmalig in der Erwiderung geltend gemachtes Vorbringen, das der Gerichtshof nicht berücksichtigen dürfe.

B – Zur Begründetheit der Klage

23. Die Kommission stellt zwar weder in Abrede, dass für die Erteilung einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung grundsätzlich Gebühren erhoben werden dürfen, noch, dass den Mitgliedstaaten mangels einer spezifischen Bestimmung in der Richtlinie bei der Festlegung der Gebührenhöhe ein Ermessen zusteht; sie vertritt jedoch unter Hinweis auf den zehnten Erwägungsgrund dieser Richtlinie die Auffassung, dass diese Gebühren „angemessen“ sein müssten und Drittstaatsangehörige, die die in der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen erfüllten, nicht daran hindern oder davon abhalten dürften, eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen. Die in den Niederlanden geltenden hohen Gebühren, die die Ausübung der durch die Unionsregelung vorgesehenen Rechte behinderten, beeinträchtigten die praktische Wirksamkeit dieser Regelung.

24. Die Kommission macht außerdem unter Berufung auf den zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie geltend, dass die Gebühren hinsichtlich ihrer Höhe mit den Gebühren „vergleichbar“ sein müssten, die Unionsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausübten, entrichten müssten, um entsprechende Dokumente zu erhalten. Die vom Königreich der Niederlande verlangten Gebühren, die 7- bis 27-mal höher seien als die für Unionsbürger vorgesehenen, seien unverhältnismäßig und könnten die Betroffenen davon abhalten, ihre Rechte wahrzunehmen.

25. Da die Zielsetzung der Richtlinie der Zielsetzung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004¹⁰ ähnele, befänden sich Drittstaatsangehörige in einer Situation, die mit der von Unionsangehörigen im Kontext der Richtlinie 2004/38 vergleichbar sei. In Anbetracht des Urteils vom 29. April 2010, Kommission/Niederlande¹¹, mit dem der Gerichtshof das Königreich der Niederlande wegen der Einführung und Beibehaltung einer Regelung verurteilt habe, die für die Ausstellung von Aufenthaltserlaubnissen für türkische Staatsangehörige unverhältnismäßige Gebühren vorsehe, sei die Höhe der Gebühren in der vorliegenden Rechtssache erst recht als ebenfalls unverhältnismäßig zu werten.

9 — Vgl. Urteil vom 29. November 2001, Kommission/Italien (C-202/99, Slg. 2001, I-9319).

10 — Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, 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).

11 — C-92/07, Slg. 2010, I-3683.

26. Das Königreich der Niederlande hält dem in seiner Klagebeantwortung entgegen, dass die Richtlinie 2004/38 für die Definition des Begriffs des gerechten Verfahrens im Sinne des zehnten Erwägungsgrundes der vorliegend in Rede stehenden Richtlinie nicht maßgebend sei; denn die Richtlinie 2004/38 sei jüngeren Datums als die Richtlinie 2003/109, und die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen unterscheide sich von der von Unionsbürgern, denen das Grundrecht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt innerhalb der Mitgliedstaaten eingeräumt werde. Zudem habe der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen¹² eine Bestimmung über die Erhebung von Gebühren umfasst; die Richtlinie hingegen enthalte keine vergleichbare Bestimmung. Der Unionsgesetzgeber habe sich daher dafür entschieden, den Mitgliedstaaten die Befugnis für die Festlegung der Höhe der Gebühren zu überlassen; demzufolge müsse sich die administrative und gerichtliche Kontrolle auf die Frage beschränken, ob die nationale Regelung offensichtlich unvernünftig sei oder nicht.

27. Die Lösung, die im vorstehend angeführten Urteil Kommission/Niederlande zugunsten türkischer Staatsangehöriger gefunden worden sei, die die Rechte beanspruchen könnten, die ihnen durch Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG–Türkei¹³ vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation¹⁴ sowie durch Art. 59 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und mit der Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972¹⁵ im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls verliehen würden, lasse sich nicht auf die vorliegende Rechtssache übertragen, da die Richtlinie weder eine „Stillhalte“-Regel, die die Einführung neuer Beschränkungen verbiete, noch eine Bestimmung enthalte, die vorschreibe, dass die Höhe der von Drittstaatsangehörigen geforderten Gebühren mit den Gebühren, die von Unionsbürgern verlangt würden, verglichen werden müsse.

28. Schließlich habe die Kommission den Anwendungsbereich der Gebühren, die von Drittstaatsangehörigen, die in einem anderen Mitgliedstaat langfristig aufenthaltsberechtigt seien, für die Erlangung eines Aufenthaltsrechts in den Niederlanden verlangt würden, nicht korrekt dargestellt und nicht dargelegt, inwiefern der Betrag von 201 Euro, der für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten verlangt werde, die Ausübung der durch die Richtlinie verliehenen Rechte behindere. Die Anträge auf Gewährung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten hätten in den Jahren 2006 bis 2009 erheblich zugenommen; der genannte Betrag, der gemäß der allgemeinen Politik festgesetzt worden sei, Antragstellern die Kosten aufzuerlegen, die der zuständigen Behörde durch die Erteilung einer Genehmigung entstünden, behindere in keiner Weise die Ausübung der durch die Richtlinie verliehenen Rechte.

29. Die Kommission vertritt in ihrer Erwiderung die Auffassung, dass, auch wenn der Unionsgesetzgeber – anders als von der Kommission im Richtlinienvorschlag ursprünglich ins Auge gefasst – keine ausdrückliche Begrenzung der gegebenenfalls zu entrichtenden Gebühren vorgesehen habe, das den Mitgliedstaaten in diesem Bereich verbleibende Ermessen gleichwohl nicht unbeschränkt sei. Die Vorschrift über die Festsetzung von Gebühren gegenüber Unionsbürgern könne als vernünftiger Anhaltspunkt dafür angesehen werden, was von Drittstaatsangehörigen verlangt werden dürfe. Die Erhebung von Gebühren, die im vorliegenden Fall 7- bis 27-mal höher seien als die Beträge, die Unionsbürger entrichten müssten, um vergleichbare Dokumente zu erhalten, sei eine Maßnahme, die Drittstaatsangehörige dazu veranlassen könnte, auf die Erlangung der Verwaltungsdokumente zu verzichten, die für die Ausübung der von der Richtlinie verliehenen Rechte unverzichtbar seien.

12 — Von der Kommission am 13. März 2001 vorgelegter Vorschlag (KOM[2001] 127 endg., im Folgenden: Richtlinienvorschlag).

13 — Der Assoziationsrat wurde mit dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei eingerichtet, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet worden war. Dieses Abkommen wurde mit dem Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. September 1963 im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685).

14 — Im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80.

15 — ABl. L 293, S. 1.

30. Die Unverhältnismäßigkeit der erhobenen Gebühren für sich allein genommen rechtfertige bereits die vom Gerichtshof in dem vorerwähnten Urteil Kommission/Niederlande ausgesprochene Verurteilung, unabhängig von der Verletzung spezieller Vorschriften, die nur auf türkische Staatsangehörige anwendbar seien.

31. Das Königreich der Niederlande vertritt in seiner Gegenerwiderung die Ansicht, dass aus dem zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie – wonach die Verfahrensregeln nicht „dazu“ eingesetzt werden dürften, um die Ausübung des Aufenthaltsrechts zu behindern – abzuleiten sei, dass solche Regeln durchaus ein Hindernis darstellen dürften, sofern sie nicht als Mittel zu dem Zweck eingesetzt würden, die Ausübung des Aufenthaltsrechts zu verhindern.

32. Schließlich sei die Lage von Drittstaatsangehörigen, die die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erlangen wollten, mit der von Unionsbürgern, die ein Recht auf Daueraufenthalt im Sinne von Art. 16 der Richtlinie 2004/38 beantragten, nicht vergleichbar; zum einen seien bei Drittstaatsangehörigen erheblich eingehendere Prüfungen durchzuführen, und zum anderen habe das Unionsbürgern erteilte Dokument lediglich eine deklarative Wirkung, während die Aufenthaltsgenehmigung für langfristig Aufenthaltsberechtigte konstitutive Wirkung habe.

33. Die Hellenische Republik vertritt in ihrem Streithilfeschriftsatz die Auffassung, dass das von der Kommission herangezogene Kriterium der Verhältnismäßigkeit nicht sachdienlich sei und dass bei der Festsetzung der Gebühren, die für die Erteilung eines Aufenthaltstitels an langfristig Aufenthaltsberechtigte erhoben würden, zwingend die Kosten für die Dienstleistungen berücksichtigt werden müssten, die von der Verwaltung nicht nur für die Überprüfung und die Bescheinigung des Aufenthaltsrechts, sondern auch für die Integration von Personen, wie die Schulung von Migranten in der Sprache, der Geschichte und der Kultur des Aufnahmelandes, erbracht würden.

34. In Anlehnung an die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Erstattung von in einem anderen Staat verauslagten Kosten für eine medizinische Behandlung¹⁶ müsse geprüft werden, ob die erhobenen Gebühren eine notwendige und angemessene Maßnahme darstellten, um das finanzielle Gleichgewicht des nationalen Systems zur Steuerung der Einwanderung insgesamt aufrechtzuerhalten.

V – Würdigung

A – Zur Zulässigkeit der Klage

35. Nach der Rechtsprechung besteht der Zweck des Vorverfahrens in Vertragsverletzungsverfahren darin, dem Mitgliedstaat die zweifache Gelegenheit zu geben, zum einen seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und zum anderen sich gegen die Rügen der Kommission zu verteidigen¹⁷.

36. Da der ordnungsgemäße Ablauf dieses Verfahrens eine wesentliche Garantie nicht nur für den Schutz der Rechte des betroffenen Staates, sondern auch dafür darstellt, dass sichergestellt ist, dass das eventuelle Streitige Verfahren einen eindeutig festgelegten Streitgegenstand hat, muss die Rüge, über die der Gerichtshof zu entscheiden hat, hinsichtlich ihres Gegenstands eindeutig bestimmt sein.

37. Im Übrigen ergibt sich aus Art. 21 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und aus Art. 38 § 1 Buchst. c seiner Verfahrensordnung, dass die Kommission bei jeder nach Art. 258 AEUV eingereichten Klage die genauen Rügen, über die der Gerichtshof zu entscheiden hat, sowie die rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte, auf die sich diese Rügen stützen, kurz darzustellen hat.

16 – Vgl. u. a. Urteile vom 5. Oktober 2010, Kommission/Frankreich (C-512/08, Slg. 2010, I-8833) und Elchinov (C-173/09, Slg. 2010, I-8889).

17 – Vgl. u. a. Urteil vom 16. Juni 2005, Kommission/Italien (C-456/03, Slg. 2005, I-5335, Randnr. 36).

38. Allerdings hat der Gerichtshof in seinem vorerwähnten Urteil vom 29. November 2001, Kommission/Italien, entschieden, dass eine Klage der Kommission, mit der diese geltend macht, dass eine nationale Regelung gegen das System, den Aufbau und Sinn und Zweck einer Harmonisierungsrichtlinie verstoße, ohne dass die daraus folgende Verletzung des Unionsrechts auf speziellere Vorschriften dieser Richtlinie bezogen werden könnte, nicht schon allein deswegen als unzulässig qualifiziert werden kann¹⁸. Dass sich die Kommission in ihrer Erwiderung auf diese Rechtsprechung berufen hat, stellt meines Erachtens lediglich ein Verteidigungsvorbringen gegen die vom Königreich der Niederlande erhobene Unzulässigkeitseinrede dar und kann keinesfalls als neues Angriffsmittel gewertet werden, das der Gerichtshof nicht berücksichtigen dürfte. Der Kommission kann daher nicht vorgeworfen werden, den Gegenstand der gerügten Vertragsverletzung im Verlauf des Verfahrens geändert zu haben.

39. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann eine Vertragsverletzung auch in dem Verstoß gegen die in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten bestehen¹⁹.

40. Eine Klage nach Art. 258 AEUV kann daher nicht nur auf einen Verstoß gegen eine bestimmte Bestimmung der Rechtsvorschriften der Union gestützt werden, sondern auch auf einen Verstoß gegen die allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit, die die Verpflichtung einschließt, sich an den Zweck dieser Rechtsvorschriften zu halten und jede Handlung zu unterlassen, die geeignet wäre, ihre praktische Wirksamkeit in Frage zu stellen.

41. In der vorliegenden Rechtssache steht fest, dass die Kommission in ihrem Aufforderungsschreiben, im Tenor der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in den Klageanträgen eindeutig angegeben hat, dass sie dem Königreich der Niederlande vorwirft, die durch die Richtlinie festgelegten Verpflichtungen nicht eingehalten zu haben. Entgegen dem Vorbringen dieses Mitgliedstaats hat die Kommission dem Königreich der Niederlande nicht vorgehalten, dass es gegen die Erwägungsgründe der Richtlinie verstoßen habe, sondern dass es eine Vorschrift, die die Kommission aus der Richtlinie selbst, wie sie sich im Licht ihrer Erwägungsgründe darstellt, abgeleitet hat, verletzt habe, indem es der Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit dadurch genommen habe, dass es die Rechte eingeschränkt habe, die die Richtlinie Drittstaatsangehörigen verleihe. Die Kommission hat dem Königreich der Niederlande von Anfang an vorgeworfen, gegen die allgemeine Systematik der Richtlinie sowie ihren Sinn und Zweck verstoßen zu haben. Der Umstand, dass in der Klageschrift ergänzend auf Art. 4 Abs. 3 EUV Bezug genommen wird, macht diese nicht unzulässig.

42. Die Kommission hat im Übrigen im Aufforderungsschreiben, in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift nicht nur auf die Situation von Drittstaatsangehörigen, die die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten beantragen, ausdrücklich Bezug genommen, sondern auch auf die Situation der in einem anderen Mitgliedstaat langfristig Aufenthaltsberechtigten, die für sich selbst oder ihre Familienangehörigen das Recht zum Aufenthalt in den Niederlanden beantragen. Sie hat nicht nur die Gebühr in Höhe von 201 Euro erwähnt, die von den Erstgenannten verlangt wird, sondern auch die Gebühren in Höhe von 331, 433 und 830 Euro, die von den Zweitgenannten sowie deren Familienangehörigen gefordert werden.

43. Es ist zwar richtig, dass in den Klageanträgen nur von den Gebühren die Rede ist, die von „Drittstaatsangehörigen und deren Familienangehörigen, die die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten beantragen“, verlangt werden, ohne dass auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels an einen Staatsangehörigen Bezug genommen wird, der in einem anderen Mitgliedstaat bereits die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten genießt; es wäre

18 — Randnr. 23.

19 — Vgl. Urteile vom 24. März 1988, Kommission/Griechenland (240/86, Slg. 1988, 1835, Randnrn. 27 f.), vom 22. September 1988, Kommission/Griechenland (272/86, Slg. 1988, 4875, Randnrn. 30 bis 32), und vom 18. Oktober 2007, Kommission/Frankreich (C-441/06, Slg. 2007, I-8887, Randnrn. 45 bis 52).

jedoch übertriebener Formalismus, wegen dieser redaktionellen Ungenauigkeit die Klage für teilweise unzulässig zu erklären, wenn zum einen die in den Anträgen ausdrücklich erwähnten „Familienangehörigen“ nur von Kapitel III der Richtlinie betroffen sind und das Königreich der Niederlande der Begründung der von der Kommission erhobenen Klage eindeutig entnehmen konnte, um welche Verpflichtungen es sich handelt, deren Verletzung ihm die Kommission zur Last legt, und demzufolge in der Lage war, sich zu verteidigen, um die geltend gemachten Rügen zu entkräften.

44. Demzufolge ist die Einrede der Unzulässigkeit meines Erachtens zurückzuweisen.

45. Ich wende mich nun der Prüfung der Begründetheit der Klage zu.

B – Zur Begründetheit der Klage

46. Für die Prüfung, ob die Klage begründet ist, muss zunächst festgestellt werden, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Höhe der Gebühren zu begrenzen, die von Drittstaatsangehörigen für die Ausstellung von Aufenthaltsdokumenten verlangt werden. Sollte sich eine solche Verpflichtung feststellen lassen, müsste sodann geprüft werden, ob das Königreich der Niederlande gegen diese Verpflichtung dadurch verstoßen hat, dass es auf Drittstaatsangehörige die Gebühren angewandt hat, die in der Tabelle in Nr. 15 der vorliegenden Schlussanträge aufgelistet sind.

1. Zur Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Höhe der Gebühren zu begrenzen, die von Drittstaatsangehörigen für die Ausstellung von Aufenthaltsdokumenten verlangt werden

47. Der Richtlinienvorschlag sah vor, dass Aufenthaltsberechtigungen kostenlos oder gegen Zahlung einer Gebühr ausgestellt werden sollten, die die von den eigenen Staatsangehörigen geforderten Gebühren für die Ausstellung eines Personalausweises nicht überschreitet²⁰.

48. Diese Klarstellung ist nicht in die Richtlinie übernommen worden, die keine Vorschrift enthält, die die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Möglichkeit beschränkt, von Drittstaatsangehörigen oder deren Familienangehörigen die Zahlung von Gebühren zu verlangen²¹. Der Verzicht hierauf entspricht dem Wunsch einiger Mitgliedstaaten, den Anwendungsbereich für die Gleichbehandlung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern einzuschränken²².

49. Mangels einer besonderen Vorschrift in der Richtlinie steht fest, dass die Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum haben, um die Erteilung von Aufenthaltsdokumenten von der Zahlung von Gebühren abhängig zu machen sowie die Höhe dieser Gebühren zu bestimmen. Die Richtlinie verbietet den Mitgliedstaaten somit weder, diese Dokumente kostenlos auszustellen, noch – umgekehrt – die Zahlung von Gebühren zu verlangen. Zu prüfen bleibt, ob dieses Ermessen unbegrenzt oder im Gegenteil beschränkt ist.

20 — Art. 9 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 4 des Richtlinienvorschlags. Diese Formulierung ist beinahe Wort für Wort in Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 übernommen worden, wonach alle Aufenthaltsdokumente „unentgeltlich oder gegen Entrichtung eines Betrags ausgestellt [werden], der die Gebühr für die Ausstellung entsprechender Dokumente an Inländer nicht übersteigt“.

21 — Insoweit ist zu bemerken, dass das Europäische Parlament in seinem Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (A5-0436/2001) vorgeschlagen hatte, Art. 9 Abs. 3 wie folgt zu fassen. „Die langfristige Aufenthaltsberechtigung-EG [wird] gegen Zahlung einer die Verwaltungskosten nicht übersteigenden Gebühr ausgestellt; diese sollte die von den eigenen Staatsangehörigen geforderten Gebühren für die Ausstellung eines Personalausweises nicht überschreiten. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die Ausstellung kostenlos erfolgt.“

Art. 21 Abs. 4 war ebenfalls wie folgt geändert worden:

„Der Aufenthaltstitel wird gegen Zahlung einer die Verwaltungskosten nicht übersteigenden Gebühr ausgestellt, die [die] von den eigenen Staatsangehörigen geforderten Gebühren für die Ausstellung eines Personalausweises nicht überschreitet. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die Ausstellung kostenlos erfolgt.“

22 — Vgl. hierzu Peers, S., und Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leiden, S. 627.

50. Da die Unionsbürgerschaft an den Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats geknüpft ist, kann der sich daraus ergebende rechtliche Status nicht auf Drittstaatsangehörige angewandt werden. Damit steht meines Erachtens fest, dass die sich aus der Richtlinie 2004/38 ergebende Regelung, die Gebührenfreiheit oder Gebührengleichheit mit den eigenen Staatsangehörigen vorsieht, auf Drittstaatsangehörige nicht anwendbar ist²³.

51. Es ist außerdem offensichtlich, dass es nicht möglich ist, auf die Angehörigen sämtlicher Drittstaaten die spezifische Schutzregelung anzuwenden, die für Angehörige von Staaten gilt, die mit der Union durch ein Assoziierungsabkommen verbunden sind, und die diesen Staatsangehörigen einen privilegierten Status verleiht. Insbesondere lässt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, der auf der Grundlage spezieller Vorschriften gerügt hat, dass türkische Staatsangehörige und Unionsbürger hinsichtlich der Gebühren für Aufenthaltsdokumente unterschiedlich behandelt worden sind, kein allgemeiner Gleichbehandlungsgrundsatz ableiten, der jedem langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zugutekommen könnte. Denn die spezielle „Stillhalte“-Regel in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80, der die Einführung neuer Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen verbietet, war die Grundlage für die Feststellung des Gerichtshofs in seinem Urteil vom 17. September 2009, Sahin²⁴, dass türkischen Staatsangehörigen keine neuen Pflichten auferlegt werden dürfen, die im Vergleich zu denen der Unionsbürger unverhältnismäßig sind²⁵. Das vorerwähnte Urteil Kommission/Niederlande stützt sich ebenfalls auf die Anwendung dieses Verhältnismäßigkeitserfordernisses in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot in Art. 9 des Assoziierungsabkommens und Art. 10 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80.

52. Ich bin jedoch nicht der Auffassung, dass aus diesen Statusunterschieden abzuleiten ist, dass keine Angleichung der Rechte von Drittstaatsangehörigen an die der Unionsbürger vorgenommen werden könnte und dass die Rechtsvorschriften der Union zwar bei Unionsbürgern die Höhe der Gebühren begrenzen, die von diesen verlangt werden können, wenn sie die Erteilung eines Aufenthaltsdokuments begehren, dass sie es bei Drittstaatsangehörigen aber dem Ermessen der Mitgliedstaaten überließen, die Höhe der Gebühren festzulegen, die von jenen gefordert werden, wenn sie entsprechende Dokumente beantragen.

53. Ich bin vielmehr der Auffassung, dass das Ermessen der Mitgliedstaaten in zweifacher Hinsicht eingeschränkt ist.

54. Zum ersten darf das den Mitgliedstaaten eingeräumte Ermessen von diesen nicht in einer Weise ausgeübt werden, die den Zweck der Richtlinie und ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigt.

55. Die Richtlinie, die auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 EG erlassen worden ist, sieht für Drittstaatsangehörige, die im Aufnahmemitgliedstaat rechtmäßig und langfristig ansässig sind, einen schrittweisen Prozess der Integration in diesen Mitgliedstaat vor. Nach dem vierten Erwägungsgrund der Richtlinie trägt die Integration von Drittstaatsangehörigen „entscheidend zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts bei, der als eines der Hauptziele der Gemeinschaft im Vertrag angegeben ist“.

56. Zur Verwirklichung dieses Ziels nähert die Richtlinie die Situation von langfristig Aufenthaltsberechtigten derjenigen von Unionsbürgern an, indem sie den Erstgenannten bestimmte Rechte gewährt, die denen der Unionsbürger gleichwertig sind. Dieser Angleichungsansatz geht eindeutig aus dem zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie hervor, der auf die Sondertagung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 Bezug nimmt, zu deren Abschluss der Europäische Rat erklärt

23 — Vgl. in diesem Sinne Nr. 54 meiner Schlussanträge vom 14. April 2011 in der Rechtssache Ziebell (Urteil vom 8. Dezember 2011, C-371/08, Slg. 2011, I-12735).

24 — C-242/06, Slg. 2009, I-8465.

25 — Randnr. 71.

hat, dass die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen an diejenige der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden sollte und einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden sollte, „die denjenigen der Unionsbürger so nah wie möglich sind“. Im Übrigen sieht der zwölfte Erwägungsgrund der Richtlinie vor, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte „[u]m ein echtes Instrument zu [ihrer] Integration ... in die Gesellschaft, in der sie leben, darzustellen, ... nach Maßgabe der entsprechenden, in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen, in vielen wirtschaftlichen und sozialen Bereichen wie die Bürger des Mitgliedstaats behandelt werden [sollten]“²⁶.

57. Die Richtlinie erleichtert außerdem die Freizügigkeit für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige innerhalb der Union. Insoweit wird im 18. Erwägungsgrund der Richtlinie ausgeführt, dass „[d]ie Festlegung der Bedingungen, unter denen Drittstaatsangehörige, die langfristig Aufenthaltsberechtigte sind, das Recht erlangen, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten, ... dazu bei[trägt], dass der Binnenmarkt als Raum, in dem Freizügigkeit für jedermann gewährleistet ist, Realität wird. Es könnte auch einen wesentlichen Mobilitätsfaktor darstellen, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt der Union.“

58. In Verfolgung dieses Ziels der Angleichung sieht die Richtlinie die Gleichbehandlung von langfristig Aufenthaltsberechtigten und eigenen Staatsangehörigen in verschiedenen Bereichen vor, die in ihrem Art. 11 Abs. 1 Buchst. a bis h aufgezählt werden, und schafft einen Ausweisungsschutz gemäß den Vorgaben in ihrem Art. 12. Sie räumt langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat ein, einschließlich der Möglichkeit, dass ihre Familienangehörigen sie begleiten oder ihnen nachziehen.

59. Die Einräumung dieser Rechte erfolgt unter bestimmten materiellen und verfahrensrechtlichen Bedingungen, die von der Richtlinie festgelegt werden. Nach Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie, die die Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten regeln, wird diese Rechtsstellung einem Drittstaatsangehörigen eingeräumt, der sich vor der Stellung des entsprechenden Antrags fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat und über feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte sowie eine Krankenversicherung verfügt. Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten außerdem, die Einhaltung der „Integrationsanforderungen“^[27] gemäß dem nationalen Recht“ zu verlangen. Nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie muss der Antrag bei den zuständigen Behörden eingereicht werden, unter Beifügung der „vom nationalen Recht zu bestimmenden“ Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass der Antragsteller die Voraussetzungen der Art. 4 und 5 der Richtlinie erfüllt, oder von Unterlagen in Bezug auf ausreichenden Wohnraum sowie erforderlichenfalls eines gültigen Reisedokuments oder einer beglaubigten Abschrift davon. Die Art. 14 und 15 der Richtlinie legen die Bedingungen fest, unter denen ein Drittstaatsangehöriger, der in einem Mitgliedstaat die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten besitzt, das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat erwirbt; sie sehen insoweit u. a. vor, dass die Mitgliedstaaten vom Antragsteller verlangen können, nachzuweisen, dass er über feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte sowie eine Krankenversicherung verfügt und dass er „gemäß dem nationalen Recht ... Integrationsmaßnahmen“^[28] nachkommen [muss]“.

26 — Wie ich in Fn. 36 meiner Schlussanträge vom 13. Dezember 2011 in der zurzeit noch beim Gerichtshof anhängigen Rechtssache Kamberaj (C-571/10) ausgeführt habe, wird das Ziel der Integration in den Erwägungsgründen 2, 3 und 6 der Richtlinie 2011/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Änderung der Richtlinie 2003/109 (ABl. L 132, S. 1) in ähnlicher Weise dargestellt.

27 — Hervorhebung nur hier.

28 — Ebenso.

60. Diese Aufzählung ist abschließend. Der 17. Erwägungsgrund der Richtlinie, dem zufolge „[d]ie Harmonisierung der Bedingungen für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten das gegenseitige Vertrauen der Mitgliedstaaten [fördert]“ und „[d]ie Möglichkeit, günstigere nationale Bestimmungen anzuwenden, ... von dem Vertrag nicht ausgeschlossen [wird]“, schließt im Umkehrschluss jegliche Befugnis der Mitgliedstaaten aus, restriktivere Regelungen vorzusehen. Außerdem sieht der zehnte Erwägungsgrund der Richtlinie vor, dass die Verfahren zur Prüfung des Antrags auf Gewährung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten „nicht dazu eingesetzt werden [sollten], um die betreffenden Personen in der Ausübung ihres Aufenthaltsrechts zu behindern“. Sobald sie die vorgesehenen Bedingungen erfüllen, haben Drittstaatsangehörige einen Anspruch darauf, dass ihnen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten eingeräumt wird²⁹.

61. Da das Recht auf Zuerkennung der Rechtsstellung die Grundregel darstellt, sobald die in Art. 4 der Richtlinie vorgesehene Voraussetzung hinsichtlich der Dauer des Aufenthalts erfüllt ist, bin ich außerdem – in Analogie zu der vom Gerichtshof im Urteil vom 4. März 2010, Chakroun³⁰, in Bezug auf die Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung³¹ vertretenen Lösung – der Auffassung, dass die Voraussetzungen, von denen die Mitgliedstaaten die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten abhängig machen dürfen, eng ausgelegt werden müssen³².

62. Meines Erachtens darf unter diesen Bedingungen die Gebührenfestsetzung in Bezug auf Drittstaatsangehörige, wenn sie im Einklang mit den Bestimmungen der Richtlinie erfolgen soll, weder bezwecken noch bewirken, dass eine weitere Voraussetzung für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten hinzutritt.

63. Meiner Ansicht nach ist daraus zu folgern, dass es nicht möglich ist, bei der Beantragung der Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten Gebühren zu verlangen, die so hoch sind, dass diejenigen, die nicht über hinreichende finanzielle Möglichkeiten verfügen, sie nicht entrichten können. Ein solches Erfordernis würde mittelbar dazu eingesetzt, um die Ausübung der von der Richtlinie eingeräumten Rechte einzuschränken oder sie den finanziell besser gestellten Drittstaatsangehörigen vorzubehalten, während die Richtlinie keine finanzielle Voraussetzung vorsieht, außer dass feste und regelmäßige Einkünfte vorhanden sein müssen, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaats für den eigenen Lebensunterhalt und den der Familienangehörigen ausreichen.

64. Aus denselben Gründen darf meines Erachtens für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsrechtsberechtigten besitzen, das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat nicht durch überhöhte Gebühren eingeschränkt werden.

65. Das Gleiche gilt für das Aufenthaltsrecht von Familienangehörigen. Nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie dürfen Familienangehörige eines langfristig Aufenthaltsberechtigten, die sich bereits in einem Aufnahmemitgliedstaat zusammen mit ihm aufgehalten haben, diesen begleiten oder ihm nachziehen, wenn dieser sein Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten ausübt. Nach Art. 16 Abs. 5 der Richtlinie findet, falls die Familie ursprünglich nicht bestand, die Richtlinie 2003/86 Anwendung. Vor Erteilung eines neuen Aufenthaltstitels sind die Behörden des zweiten Mitgliedstaats berechtigt, zu prüfen, ob der Familienangehörige über einen Titel für einen langfristigen Aufenthalt oder ein gültiges Reisedokument verfügt, ob der Betreffende sich als

29 — Vgl. in diesem Sinne Groenendijk, K., „The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration“, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, S. 429, vor allem S. 440.

30 — C-578/08, Slg. 2010, I-1839.

31 — ABl. L 251, S. 12.

32 — Urteil Chakroun (Randnr. 43).

Familienangehöriger des langfristig Aufenthaltsberechtigten im ersten Mitgliedstaat aufgehalten hat und ob er über feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte sowie über eine Krankenversicherung verfügt. Sofern diese von der Richtlinie abschließend aufgezählten Voraussetzungen eingehalten sind, kann der zweite Mitgliedstaat den Aufenthalt nur noch aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit versagen. Demzufolge kann das Recht der Familienangehörigen eines langfristig Aufenthaltsberechtigten, diesen zu begleiten oder ihm nachzuziehen, meines Erachtens nicht mit einer zusätzlichen Voraussetzung in Gestalt der Zahlung überhöhter Gebühren versehen werden, ohne das Recht auf Familienzusammenführung zu missachten.

66. Ich bin darüber hinaus der Auffassung, dass das Ziel der Richtlinie, die Integration von langfristig Aufenthaltsberechtigten dadurch zu erleichtern, dass sie – sei es auch nur in Teilbereichen – mit Unionsbürgern gleichgestellt werden, dazu führen muss, dass langfristig Aufenthaltsberechtigte zu Bedingungen behandelt werden müssen, die die den für Unionsbürger geltenden vergleichbar sind, wenn sie aufgrund der Richtlinie unter ähnlichen Voraussetzungen die Erteilung entsprechender Dokumente beantragen. Dieses Ziel entzieht – auch ohne das Vorhandensein einer Bestimmung, die die Erhebung von Gebühren regelt – einer Ungleichbehandlung, die durch keinen sachlichen Grund gestützt wird, die Legitimation.

67. Das den Mitgliedstaaten eingeräumte Ermessen ist meines Erachtens ferner durch eine Reihe weiterer Einschränkungen begrenzt, die sich aus der Wahrung der Grundrechte ergeben.

68. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs binden nämlich die in der Unionsrechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsätze, darunter die Grundrechte, bei der Durchführung unionsrechtlicher Regelungen auch die Mitgliedstaaten; sie müssen diese Regelungen deshalb, soweit irgend möglich, in Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen anwenden³³. Im dritten Erwägungsgrund der Richtlinie ist im Übrigen davon die Rede, dass diese im Einklang mit den Grundrechten steht und die Grundsätze berücksichtigt, die insbesondere durch die am 4. November 1950 in Rom unterzeichnete Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Die Vorschriften, die die Richtlinie umsetzen, müssen daher im Licht der Grundrechte und insbesondere des Diskriminierungsverbots bewertet werden.

69. Das Diskriminierungsverbot, auf das im fünften Erwägungsgrund der Richtlinie mit der Formulierung Bezug genommen wird, dass „[d]ie Mitgliedstaaten [die] Richtlinie ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Meinung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung durchführen [sollten]“, spricht meines Erachtens gegen die Einführung von Gebühren, deren Höhe für Drittstaatsangehörige, die nicht über hinreichende finanzielle Mittel verfügen, abschreckend ist.

70. In Anbetracht dieser Erwägungen bin ich der Auffassung, dass das den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Festlegung der Höhe der Gebühren, die von Drittstaatsangehörigen verlangt werden können, zustehende Ermessen zwangsläufig durch die Verpflichtung eingeschränkt ist, keine Gebühren vorzusehen, die entweder für sich genommen überhöht oder unverhältnismäßig im Vergleich zu den Gebühren sind, die von Unionsbürgern für die Erteilung entsprechender Dokumente verlangt werden.

33 — Urteil vom 11. Oktober 2007, Möllendorf und Möllendorf-Niehuus (C-117/06, Slg. 2007, I-8361, Randnr. 78).

71. Das Königreich der Niederlande und die Hellenische Republik wenden hiergegen zweierlei ein. Sie machen zum einen geltend, dass die Ausstellung eines Aufenthaltsdokuments bei Drittstaatsangehörigen konstitutive Wirkung habe und den innerstaatlichen Stellen bei der Erteilung insoweit ein Ermessensspielraum zustehe, während der Ausstellung eines solchen Dokuments bei Unionsbürgern lediglich deklarative Wirkung zukomme. Zum anderen sind sie der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die Kosten für die Erteilung eines Aufenthaltstitels auf die Antragsteller abwälzen können müssten. Diese beiden Einwände sind aus den folgenden Gründen zu verwerfen.

72. Der erste Einwand beruht auf einer theoretischen Unterscheidung, die ich sowohl dem Grundsatz nach als auch hinsichtlich der mit ihr verbundenen Auswirkungen für angreifbar halte.

73. Zunächst bin ich der Auffassung, dass die prinzipielle Unterscheidung zwischen der lediglich konstitutiven Wirkung der Erteilung eines Aufenthaltstitels an „Ausländer im Allgemeinen“³⁴ und der deklarativen Wirkung der Erteilung eines entsprechenden Titels an einen Unionsbürger mit den Entwicklungen des Unionsrechts nicht mehr wirklich im Einklang steht. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil in der Rechtssache *Sagulo* u. a. in der Tat ausgeführt, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels an einen Unionsbürger, der in den Mitgliedstaaten über ein Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht verfügt, das ihm durch das Unionsrecht unmittelbar verliehen wird, nur deklaratorisch wirkt und dass ein derartiges Dokument einer Aufenthaltserlaubnis, wie sie für Ausländer im Allgemeinen vorgesehen ist und für deren Erteilung den innerstaatlichen Stellen ein Ermessensspielraum zusteht, nicht gleichgestellt werden kann³⁵. Meines Erachtens trifft zwar die erste Feststellung weiterhin zu, die zweite hingegen steht mit der derzeitigen Rechtslage nicht mehr vollständig im Einklang.

74. Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass verschiedene Bestimmungen hinzugetreten sind und bestimmten Drittstaatsangehörigen ein Aufenthaltsrecht unabhängig von der Erteilung des entsprechenden Titels durch die Behörden des Aufnahmemitgliedstaats verliehen haben. Gestützt auf diese Bestimmungen hat der Gerichtshof die für Unionsbürger gefundene Lösung im Wege der Analogie auf diese Drittstaatsangehörigen übertragen. So hat er in einer ersten Reihe von Urteilen entschieden, dass die türkischen Staatsangehörigen erteilte Aufenthaltserlaubnis nach dem Beschluss Nr. 1/80 nur eine deklaratorische Bedeutung und Beweisfunktion haben kann³⁶. Mit einer zweiten Reihe von Urteilen hat er die lediglich deklarative Wirkung des Aufenthaltstitels auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt, die Familienangehörige von Unionsbürgern sind. Aus der Feststellung, dass „[d]as einem mit einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats verheirateten Drittstaatsangehörigen gewährte Recht zur Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ... sich ... allein aus dem Verwandtschaftsverhältnis ergibt“, hat der Gerichtshof die Folgerung abgeleitet, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht als rechtsbegründende Handlung zu betrachten ist, sondern als Handlung eines Mitgliedstaats, die dazu dient, die individuelle Situation eines Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf das Gemeinschaftsrecht festzustellen³⁷.

75. In Anbetracht der Rechte, die den Angehörigen sämtlicher Drittstaaten nunmehr von der Richtlinie verliehen werden, ist vor allem die Frage erlaubt, ob die Erteilung eines Aufenthaltstitels an diese weiterhin konstitutive Wirkung dahin gehend entfaltet, dass sie Rechte begründet, oder nunmehr lediglich deklarativen Charakter dahin gehend aufweist, dass sie sich darauf beschränkt, eine bereits bestehende Situation anzuerkennen. Art. 9 Abs. 6 der Richtlinie bestimmt, dass das Ablauf einer langfristigen Aufenthaltsberechtigung auf keinen Fall den Entzug oder den Verlust der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zur Folge hat, und ihr Art. 7 Abs. 3 sieht vor, dass, wenn die

34 — Diese Formulierung ist aus dem Urteil vom 14. Juli 1977, *Sagulo* u. a. (8/77, Slg. 1977, 1495, Randnr. 8), übernommen worden.

35 — Ebd.

36 — Vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 16. März 2000, *Ergat* (C-329/97, Slg. 2000, I-1487, Randnr. 62 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 — Vgl. u. a. Urteil vom 14. April 2005, *Kommission/Spanien* (C-157/03, Slg. 2005, I-2911, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Voraussetzungen ihrer Art. 4 und 5 vorliegen und die Person keine Gefahr im Sinne ihres Art. 6 darstellt, der Mitgliedstaat dem Drittstaatsangehörigen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten „zuerkennt“. Ohne den den Mitgliedstaaten eingeräumten Ermessensspielraum außer Acht zu lassen, was sowohl die Festlegung der Bedingungen für die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten als auch die Bestimmung der den Drittstaatsangehörigen verliehenen Rechte sowie die Festlegung der Gründe der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit, die eine Versagung der Rechtsstellung rechtfertigen, betrifft, bin ich der Auffassung, dass durch die Verwendung des Indikativ Präsens in Art. 6 der Richtlinie, der in Anbetracht der vom Gesetzgeber gewöhnlich angewandten Redaktionstechnik als Imperativ zu werten ist, das Bestehen einer – ein Ermessen ausschließenden – Verpflichtung zur Gewährung der Rechtsstellung bei Vorliegen der Voraussetzungen zum Ausdruck gebracht wird, so dass es meines Erachtens nicht möglich ist, bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln nach der Richtlinie durch die nationalen Behörden von Ermessen zu sprechen³⁸.

76. Selbst bei der Annahme, dass die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum langfristigen Aufenthalt gleichwohl konstitutiv wirkt, lässt sich meines Erachtens nicht feststellen, dass zwischen der Bedeutung der Rechtsfolgen eines Akts und dessen Kosten ein proportionales Verhältnis oder auch nur irgendein anderer Zusammenhang besteht. Mit anderen Worten, es ist nicht dargetan, dass mit einem Mehr an Rechtsfolgen, die ein von einer Behörde vorgenommener Akt erzeugt, auch Mehrkosten für die ihn vornehmende Behörde verbunden sind.

77. Auch der zweite Einwand, dass bei der Erteilung eines Aufenthaltsdokuments an einen langfristig Aufenthaltsberechtigten oder einen seiner Familienangehörigen die tatsächlichen Kosten, die den Mitgliedstaaten durch die Anträge entstünden, berücksichtigt werden müssten, vermag mich nicht zu überzeugen.

78. Es ist nicht überflüssig, zunächst festzustellen, dass die Richtlinie zwar die im Richtlinienvorschlag enthaltene Bestimmung über die Gebührenfreiheit bzw. eine Gebührenobergrenze nicht übernommen hat, sie aber auch die Änderungsvorschläge des Parlaments nicht aufgegriffen hat, wonach die Gebühren ins Verhältnis zur Höhe der Verwaltungskosten gesetzt werden. Für mich ist daher nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage diese Überlegung beruhen kann, die sich meiner Ansicht nach nicht aus einem allgemeinen Grundsatz ableiten lässt. Ich verhehle insoweit nicht meine Bestürzung angesichts des vom Königreich der Niederlande angestellten Vergleichs – mag er auch auf die Frage der Belastung mit den Verwaltungskosten beschränkt gewesen sein – zwischen der Situation von Drittstaatsangehörigen, die die Ausstellung eines Aufenthaltsdokuments beantragen, und der von Rindern und Schweinen, für die eine Bescheinigung erforderlich ist, wenn sie geschlachtet werden sollen.

79. Sodann hat das Königreich der Niederlande meines Erachtens nicht belegt, dass die Prüfungen, die es vornimmt, erheblich umfangreicher sind als im Fall eines Unionsbürgers. Es stützt seine Beweisführung auf einen Vergleich mit der Situation eines Unionsbürgers, der ein Daueraufenthaltsrecht nach Art. 16 der Richtlinie 2004/38 beantragt, und führt aus, dass, wenn der Antrag von einem Drittstaatsangehörigen gestellt werde, folgende Prüfungen vorzunehmen seien: Es müsse geprüft werden, ob die Gebühren gezahlt worden seien, ob das Formular vollständig ausgefüllt worden sei, ob bewiesen sei, dass sich der Antragsteller fünf Jahre lang ununterbrochen im Hoheitsgebiet des Königreichs der Niederlande aufgehalten habe und er dort noch seinen Hauptwohnsitz habe, ob das Aufenthaltsrecht nicht vorläufig oder förmlich beschränkt sei, ob der Antragsteller über dauerhafte eigene und ausreichende Einkünfte verfüge, ob er einer Krankenkasse angehöre und ob sein Strafregister keine Eintragungen aufweise. Gegen dieses Vorbringen lässt sich einwenden, dass mehrere der Prüfungen, deren Vornahme das Königreich der Niederlande geltend macht, mit den Prüfungen identisch sind, die

38 — Vgl. in diesem Sinne Illamola Dausà, M., „Égalité et intégration“, *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Brüssel, 2005, S. 175, der zufolge es sich insoweit um eine „gebundene Entscheidung“ der Mitgliedstaaten handelt (S. 187).

nach der Richtlinie 2004/38 vorgenommen werden können, wenn einem Unionsbürger, der das Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate in Anspruch nehmen will, eine Anmeldebescheinigung oder seinen Familienangehörigen eine Aufenthaltskarte ausgestellt wird³⁹. Ich folgere daraus, dass es keine sachlichen Gründe gibt, die eine unterschiedliche Behandlung von Unionsbürgern und Drittstaatsangehörigen, die ihre Rechte aus der Richtlinie herleiten, rechtfertigen könnten.

80. Im Übrigen vertritt die Hellenische Republik zwar die Auffassung, dass mit den Gebühren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Kosten der Dienstleistungen gedeckt würden, die von der Verwaltung nicht nur für die Prüfung und die Bescheinigung des Aufenthaltsrechts, sondern auch für die Integration der Betroffenen erbracht würden; das Königreich der Niederlande hat aber in seinen Schriftsätzen nicht vorgetragen, dass die Gebühren, die von den Drittstaatsangehörigen verlangt würden, die Kosten der Integrationsmaßnahmen umfassten. Zudem sieht die Richtlinie für die Mitgliedstaaten zwar die Möglichkeit vor, von Drittstaatsangehörigen zu verlangen, dass sie „die Integrationsanforderungen^[40] gemäß dem nationalen Recht erfüllen“, und es ist auch die Auffassung vertreten worden, dass diese Vorschrift die Mitgliedstaaten ermächtigt, von den Drittstaatsangehörigen die vollständige oder teilweise Zahlung der Kosten für Integrationsmaßnahmen zu verlangen⁴¹; doch vermag das den Mitgliedstaaten damit eingeräumte Ermessen nicht zu rechtfertigen, dass das Ziel und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie durch die Einführung überhöhter oder unverhältnismäßiger Gebühren beeinträchtigt werden.

81. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen, die die Erteilung von Aufenthaltsdokumenten nach der Richtlinie beantragen, keine Gebühren erheben dürfen, die entweder für sich genommen überhöht oder unverhältnismäßig im Vergleich zu den Gebühren sind, die eigene Staatsangehörige und Unionsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, entrichten müssen, um entsprechende Dokumente zu erhalten.

82. Es bleibt zu prüfen, ob das Königreich der Niederlande gegen diese Verpflichtung verstoßen hat.

2. Zur Frage, ob die vom Königreich der Niederlande verlangten Gebühren überhöht oder unverhältnismäßig sind

83. Da ich aus den vorstehend dargestellten Gründen der Auffassung bin, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine Verpflichtung auferlegt, keine Gebühren zu erheben, die unverhältnismäßig im Vergleich zu den Gebühren sind, die von Angehörigen der Mitgliedstaaten für die Ausstellung entsprechender Dokumente verlangt werden, reicht es aus, auf die Bewertung der Verhältnismäßigkeit zu verweisen, die der Gerichtshof in seinem vorerwähnten Urteil Niederlande/Kommission vorgenommen hat.

84. In diesem Urteil hat der Gerichtshof Gebühren als unverhältnismäßig angesehen, die sich innerhalb einer Spanne bewegten, deren niedrigster Wert um mehr als zwei Drittel höher war als die von Unionsbürgern für die Ausstellung entsprechender Dokumente verlangten Gebühren.

85. Die von Drittstaatsangehörigen und ihren Familienangehörigen verlangten Gebühren, hinsichtlich deren das Königreich der Niederlande nicht bestreitet, dass sie 7- bis 27-mal höher sind als die für Unionsbürger vorgesehenen Beträge, müssen meines Erachtens erst recht als überhöht und unverhältnismäßig angesehen werden.

39 — Hinzuweisen ist insbesondere darauf, dass das Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate bei einem Unionsbürger, der weder erwerbstätig ist noch eine Ausbildung absolviert, zwei Voraussetzungen unterliegt, die mit denen für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nahezu identisch sind, da ein Ausländer nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38 belegen muss, dass er über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat sowie über ausreichende Existenzmittel für sich selbst und seine Familienangehörigen verfügt, so dass er keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen muss.

40 — Hervorhebung nur hier.

41 — Zur Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung Groenendijk, K., „Legal concepts of integration in EU Migration Law“, *European Journal of Migration and Law*, Nr. 2, Vol. 6, 2007, S. 111.

86. Folglich ist die Rüge meines Erachtens für begründet zu erklären.

VI – Ergebnis

87. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Königreich der Niederlande hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen verstoßen, dass es von Drittstaatsangehörigen, die die Zuerkennung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten beantragen, und von Drittstaatsangehörigen, die als in einem anderen Mitgliedstaat langfristig Aufenthaltsberechtigte ihr Aufenthaltsrecht in den Niederlanden ausüben möchten, sowie von deren Familienangehörigen, die die Erlaubnis beantragen, diese zu begleiten oder ihnen nachzuziehen, Gebühren erhebt, die überhöht und unverhältnismäßig im Vergleich zu den Gebühren sind, die von Angehörigen der Mitgliedstaaten für die Ausstellung entsprechender Dokumente verlangt werden.
2. Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten.