



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 12. Juni 2014¹

Rechtssache C-491/13

**Mohamed Ali Ben Alaya
gegen
Bundesrepublik Deutschland**

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Berlin [Deutschland])

„Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts — Richtlinie 2004/114/EG — Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums — Ablehnung der Zulassung einer Person, welche die Bedingungen der Richtlinie 2004/114/EG erfüllt — Regelung eines Mitgliedstaats, die einen Beurteilungsspielraum der Behörden vorsieht“

1. Im Rahmen ihrer Strategie mit dem Ziel, weltweit auf dem Gebiet von Forschung, Studien und Fortbildung Maßstäbe zu setzen, hat die Europäische Union bestimmte normative Instrumente eingeführt, die sich in den Rahmen ihrer Immigrationspolitik einfügen und zugleich den Zweck verfolgen, die Zulassung und die Mobilität von Drittstaatsangehörigen zu Studien- und Forschungszwecken in der Union zu fördern².
2. Diese Strategie fügt sich in einen globalisierten Kontext ein, der mittlerweile durch einen weltweiten Wettbewerb der entwickelten Länder gekennzeichnet ist, ausländische Forscher und Studenten für ihr Bildungswesen zu gewinnen³. Die Fähigkeit, solche Personen zu gewinnen, umfasst nämlich bestimmte Herausforderungen politischer sowie wirtschaftlicher Natur. Auf der einen Seite stellen die Forscher und die Studenten ein Reservoir von qualifiziertem, oder potenziell qualifiziertem, Humankapital dar, das für das wirtschaftliche Wachstum, die Entwicklung und die Innovation als wichtig angesehen wird. Auf der anderen Seite kann die Gewinnung ausländischer Forscher und Studenten – und der sich daraus ergebende Wissensfluss – in wesentlicher Weise zur Entwicklung der Bildungs- und Forschungssysteme beitragen, mit bedeutenden wirtschaftlichen Auswirkungen⁴.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Vgl. u. a. Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (ABl. L 289, S. 15). Mit ähnlichen Zielen hat der Rat der Europäischen Union die Richtlinie 2009/50/EG vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155, S. 17) erlassen.

3 — Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat – Vierter Jahresbericht über Einwanderung und Asyl (2012) (COM[2013] 422 final), insbesondere Abschnitt III.2.

4 — So betrug beispielsweise Schätzungen zufolge der Wert der Einnahmen in Verbindung mit dem Export von Hochschulbildung (Education export) im Jahr 2011 allein im Vereinigten Königreich ungefähr 17,5 Mrd. Pfund (siehe den Bericht der Regierung des Vereinigten Königreichs [Department for Business, Innovation and Skills] vom Juli 2013 mit dem Titel „International Education: Global Growth and Prosperity“, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229844/bis-13-1081-international-education-global-growth-and-prosperity.pdf).

3. Durch die ihm vom Verwaltungsgericht Berlin in der vorliegenden Rechtssache zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage ist der Gerichtshof aufgerufen, die Tragweite eines der von der Union zur Erreichung der genannten Ziele eingeführten normativen Instrumente zu präzisieren, und zwar der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst⁵. In der vorliegenden Rechtssache wird der Gerichtshof jedoch die Verfolgung der vorstehend erwähnten legitimen Ziele gegen die Risiken abwägen müssen, die mit einem Missbrauch dieses normativen Instruments zur Erreichung ihm fremder Ziele verbunden sind.

I – Rechtlicher Rahmen

A – Unionsrecht

4. Die Erwägungsgründe 6, 8, 14, 15 und 17 der Richtlinie 2004/114 lauten:

„(6) Ein Ziel der bildungspolitischen Maßnahmen [der Union] ist es, darauf hinzuwirken, dass ganz Europa im Bereich von Studium und beruflicher Bildung weltweit Maßstäbe setzt. Die Förderung der Bereitschaft von Drittstaatsangehörigen, sich zu Studienzwecken in [die Union] zu begeben, ist ein wesentliches Element dieser Strategie. Dazu gehört auch die Annäherung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen.

...

(8) Der Begriff Zulassung umfasst Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu den in dieser Richtlinie genannten Zwecken.

...

(14) Die Zulassung für die in dieser Richtlinie festgelegten Zwecke kann aus besonderen Gründen abgelehnt werden. Insbesondere könnte die Zulassung verweigert werden, falls ein Mitgliedstaat ausgehend von einer auf Tatsachen gestützten Beurteilung zu der Auffassung gelangt, dass der betreffende Drittstaatsangehörige eine potenzielle Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt. Der Begriff der öffentlichen Ordnung kann die Verurteilung wegen der Begehung einer schweren Straftat umfassen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit auch Fälle umfasst, in denen ein Drittstaatsangehöriger einer Vereinigung angehört oder angehört hat, die den Terrorismus unterstützt, eine solche Vereinigung unterstützt oder unterstützt hat oder extremistische Bestrebungen hat oder hatte.

(15) Bestehen Zweifel an den Antragsgründen, so könnten die Mitgliedstaaten alle Nachweise verlangen, die für die Prüfung der Schlüssigkeit des Antrags – insbesondere anhand der Studienpläne des Antragstellers – erforderlich sind, um dem Missbrauch und der falschen Anwendung des in dieser Richtlinie festgelegten Verfahrens vorzubeugen.

...

(17) Um die erstmalige Einreise in ihr Hoheitsgebiet zu ermöglichen, können die Mitgliedstaaten rechtzeitig einen Aufenthaltstitel oder, wenn Aufenthaltstitel ausschließlich in ihrem Hoheitsgebiet erteilt werden, ein Visum erteilen. ...“

⁵ — ABL L 375, S. 12.

5. Art. 1 („Gegenstand“) der Richtlinie 2004/114 bestimmt:

„Zweck dieser Richtlinie ist die Festlegung

- a) der Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten zu Studienzwecken oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst;
- b) der Bestimmungen über die Verfahren, nach denen Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu diesen Zwecken zugelassen werden.“

6. Nach Art. 2 Buchst. a, b und g der Richtlinie 2004/114 bezeichnet für die Zwecke dieser Richtlinie der Ausdruck

- „a) ‚Drittstaatsangehöriger‘ jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags ist;
- b) ‚Student‘ einen Drittstaatsangehörigen, der von einer höheren Bildungseinrichtung angenommen und in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zugelassen wurde, um als Haupttätigkeit ein Vollzeitstudienprogramm zu absolvieren, das zu einem von dem Mitgliedstaat anerkannten höheren Abschluss wie ein Diplom, Zertifikat oder einen Doktorgrad von höheren Bildungseinrichtungen führt, einschließlich Vorbereitungskursen für diese Studien gemäß dem einzelstaatlichen Recht;
- ...
- g) ‚Aufenthaltstitel‘ jede von den Behörden eines Mitgliedstaats ausgestellte Erlaubnis, die einen Drittstaatsangehörigen gemäß Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a) der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002⁶] zum rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats berechtigt.“

7. Art. 3 („Anwendungsbereich“) der Richtlinie 2004/114 sieht in Abs. 1 vor, dass sie „für Drittstaatsangehörige [gilt], die einen Antrag auf Zulassung ins Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu Studienzwecken stellen. Die Mitgliedstaaten können ferner beschließen, diese Richtlinie auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die einen Antrag auf Zulassung zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst stellen.“

8. Kapitel II („Zulassungsbedingungen“) der Richtlinie 2004/114 umfasst die Art. 5 bis 11. Art. 5 („Grundsatz“) lautet: „Ein Drittstaatsangehöriger wird nach dieser Richtlinie nur dann zugelassen, wenn sich nach Prüfung der Unterlagen zeigt, dass er die Bedingungen von Artikel 6 und – je nach Kategorie – der Artikel 7, 8, 9, 10 oder 11 erfüllt.“

6 – Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige (ABl. L 157, S. 1).

9. Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2004/114 legt die allgemeinen Bedingungen für die Zulassung fest und sieht Folgendes vor:

„Ein Drittstaatsangehöriger, der die Zulassung zu den in den Artikeln 7 bis 11 genannten Zwecken beantragt, muss folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Er muss ein nach einzelstaatlichem Recht gültiges Reisedokument vorlegen. Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass die Geltungsdauer des Reisedokuments mindestens die Dauer des geplanten Aufenthalts abdeckt.
- b) Sofern er nach dem einzelstaatlichen Recht des Aufnahmemitgliedstaats minderjährig ist, muss er eine Erlaubnis der Eltern für den geplanten Aufenthalt vorlegen.
- c) Er muss über eine Krankenversicherung verfügen, die sich auf alle Risiken erstreckt, die normalerweise in dem betreffenden Mitgliedstaat für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind.
- d) Er darf nicht als eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit betrachtet werden.
- e) Er muss auf Verlangen des Mitgliedstaats einen Nachweis über die Zahlung der Gebühr für die Bearbeitung des Antrags nach Artikel 20 erbringen.“

10. Die Art. 7 bis 11 der Richtlinie 2004/114 beziehen sich auf die besonderen Zulassungsbedingungen für Studenten, Schüler, unbezahlte Auszubildende und Freiwillige. Art. 7 der Richtlinie regelt die besonderen Bedingungen für Studenten. Sein Abs. 1 lautet:

„Ein Drittstaatsangehöriger, der die Zulassung zu Studienzwecken beantragt, muss zusätzlich zu den allgemeinen Bedingungen des Artikels 6 folgende Bedingungen erfüllen:

- a) Er muss von einer höheren Bildungseinrichtung zu einem Studienprogramm zugelassen worden sein.
- b) Er muss den von einem Mitgliedstaat verlangten Nachweis erbringen, dass er während seines Aufenthalts über die nötigen Mittel verfügt, um die Kosten für seinen Unterhalt, das Studium und die Rückreise zu tragen. Die Mitgliedstaaten geben bekannt, welchen Mindestbetrag sie als monatlich erforderliche Mittel im Sinne dieser Bestimmung unbeschadet einer Prüfung im Einzelfall vorschreiben.
- c) Er muss auf Verlangen des Mitgliedstaats eine hinreichende Kenntnis der Sprache nachweisen, in der das Studienprogramm, an dem er teilnehmen möchte, erteilt wird.
- d) Er muss auf Verlangen des Mitgliedstaats nachweisen, dass er die von der Einrichtung geforderten Gebühren entrichtet hat.“

11. Kapitel III („Aufenthaltstitel“) der Richtlinie 2004/114 enthält Bestimmungen über die Aufenthaltstitel, die für jede von dieser Richtlinie erfasste Kategorie von Personen ausgestellt werden. Art. 12 („Aufenthaltstitel für Studenten“) der Richtlinie lautet:

„(1) Der Aufenthaltstitel wird dem Studenten für mindestens ein Jahr erteilt und kann verlängert werden, wenn der Inhaber die Bedingungen der Artikel 6 und 7 weiterhin erfüllt. Beträgt die Dauer des Studienprogramms weniger als ein Jahr, so wird der Aufenthaltstitel für die Dauer dieses Programms erteilt.“

(2) Unbeschadet des Artikels 16 kann ein Aufenthaltstitel in den Fällen nicht verlängert oder entzogen werden, in denen der Inhaber

- a) die Beschränkungen seines Zugangs zur Erwerbstätigkeit gemäß Artikel 17 dieser Richtlinie nicht einhält;
- b) keine ausreichenden Studienfortschritte gemäß dem einzelstaatlichen Recht oder der einzelstaatlichen Verwaltungspraxis macht.“

12. Art. 16 („Entziehung oder Nichtverlängerung von Aufenthaltstiteln“) der Richtlinie 2004/114 lautet:

„(1) Die Mitgliedstaaten können einen auf der Grundlage dieser Richtlinie ausgestellten Aufenthaltstitel entziehen oder dessen Verlängerung ablehnen, wenn er auf betrügerische Weise erworben wurde oder wenn sich zeigt, dass der Inhaber die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt des Artikels 6 sowie – je nach Kategorie – der Artikel 7 bis 11 nicht erfüllt hat oder nicht mehr erfüllt.

(2) Die Mitgliedstaaten können Aufenthaltstitel aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit entziehen oder deren Verlängerung ablehnen.“

B – Nationales Recht

13. § 6 („Visum“) des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (im Folgenden: AufenthG)⁷ bestimmt in Abs. 3:

„Für längerfristige Aufenthalte ist ein Visum für das Bundesgebiet (nationales Visum) erforderlich, das vor der Einreise erteilt wird. Die Erteilung richtet sich nach den für die Aufenthaltserlaubnis, die Blaue Karte EU, die Niederlassungserlaubnis und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU geltenden Vorschriften. ...“

14. § 16 („Studium; Sprachkurse; Schulbesuch“) AufenthG bestimmt in Abs. 1:

„Einem Ausländer kann zum Zweck des Studiums an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule oder vergleichbaren Ausbildungseinrichtung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Der Aufenthaltswitzweck des Studiums umfasst auch studienvorbereitende Sprachkurse sowie den Besuch eines Studienkollegs (studienvorbereitende Maßnahmen). Die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums darf nur erteilt werden, wenn der Ausländer von der Ausbildungseinrichtung zugelassen worden ist; eine bedingte Zulassung ist ausreichend. Ein Nachweis von Kenntnissen in der Ausbildungssprache wird nicht verlangt, wenn die Sprachkenntnisse bei der Zulassungsentscheidung bereits berücksichtigt worden sind oder durch studienvorbereitende Maßnahmen erworben werden sollen. Die Geltungsdauer bei der Ersterteilung und Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis für ein Studium beträgt mindestens ein Jahr und soll bei Studium und studienvorbereitenden Maßnahmen zwei Jahre nicht überschreiten; sie kann verlängert werden, wenn der Aufenthaltswitzweck noch nicht erreicht ist und in einem angemessenen Zeitraum noch erreicht werden kann.“

7 — In seiner Fassung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 59 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

II – Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

15. Herr Ben Alaya ist ein tunesischer Staatsangehöriger, der 1989 in Deutschland, wo seine Eltern ihren Wohnsitz haben, geboren wurde. Im Jahr 1995 verließ er Deutschland, um in Tunesien zu leben; dort setzte er seine Ausbildung bis zur Ablegung der Reifeprüfung im Jahr 2010 fort.

16. Nach der Reifeprüfung immatrikulierte sich Herr Ben Alaya an der Universität Tunis für ein Informatikstudium. Parallel dazu bemühte er sich um die Aufnahme eines Studiums in Deutschland. Hierzu bewarb er sich mehrfach erfolgreich an der Technischen Universität Dortmund um einen Studienplatz im Studiengang Mathematik.

17. Herr Ben Alaya stellte mehrmals bei den zuständigen deutschen Behörden einen Antrag auf Erteilung eines Studentenvisums. Seine Anträge wurden jedoch stets abgelehnt. Der letzte die Erteilung eines Visums ablehnende Bescheid erging am 22. Juli 2011 durch die Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Tunis und wurde am 23. September 2011 bestätigt. In diesem Bescheid verweigerten die deutschen Behörden das Visum im Wesentlichen mit der Begründung, die Motivation von Herrn Ben Alaya für ein Studium in Deutschland erscheine zweifelhaft. Sie führten insbesondere aus, dass Herr Ben Alaya in den für seinen Studienwunsch wichtigen Fächern nur ungenügende Noten erzielt habe. Angesichts dessen bestünden Zweifel hinsichtlich der Fähigkeit von Herrn Ben Alaya, ein Studium in einer ihm fremden Sprache aufzunehmen oder die deutsche Sprache innerhalb einer angemessenen Frist vor Beginn des Studiums zu erlernen. Zudem sei bei ihm keine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Schwierigkeiten eines Auslandsstudiums feststellbar, und es sei auch nicht ersichtlich, inwiefern ein Studium in Deutschland ihm die Umsetzung seines Zukunftsplans, in Tunesien als Mathematiklehrer zu arbeiten, ermöglichen solle.

18. Herr Ben Alaya bestreitet die Darstellung seiner schulischen Leistungen durch die deutschen Konsularbehörden und hat beim Verwaltungsgericht Berlin Anfechtungsklage gegen die ablehnenden Bescheide erhoben.

19. Das Verwaltungsgericht führt aus, Herr Ben Alaya benötige für die Einreise in das deutsche Staatsgebiet zu Studienzwecken ein nationales Visum, dessen Erteilungsbedingungen in § 16 Abs. 1 AufenthG geregelt seien. Die deutschen Gerichte legten den Wortlaut dieser Bestimmung jedoch dahin aus, dass die Verwaltung insoweit über ein Ermessen verfüge, so dass sie die Möglichkeit habe, aber nicht verpflichtet sei, unter den dort genannten Bedingungen ein Studentenvisum zu erteilen.

20. Das vorliegende Gericht wirft die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Auslegung mit der Richtlinie 2004/114 auf. Insbesondere möchte es wissen, ob diese Richtlinie, sofern die in ihren Art. 6 und 7 genannten Bedingungen, wie im Fall von Herrn Ben Alaya, erfüllt sind, durch ihren Art. 12 einen Anspruch auf Erteilung des Studentenvisums begründet, ohne dass der nationalen Verwaltung ein Ermessen zusteht.

21. Unter diesen Umständen hat das Verwaltungsgericht Berlin beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Begründet die Richtlinie 2004/114 einen gebundenen Anspruch auf Erteilung eines Visums zu Studienzwecken und eines entsprechenden Aufenthaltstitels gemäß Art. 12 dieser Richtlinie, wenn die „Zulassungsvoraussetzungen“, das heißt die Bedingungen der Art. 6 und 7, erfüllt sind und kein Grund für eine Ablehnung der Zulassung nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie vorliegt?

III – Verfahren vor dem Gerichtshof

22. Die Vorlageentscheidung ist am 13. September 2013 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen. Die deutsche, die belgische, die estnische, die griechische und die polnische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

IV – Rechtliche Würdigung

23. Mit seiner Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats einem Drittstaatsangehörigen die Erteilung eines Studienvisums und, gemäß Art. 12 der Richtlinie 2004/114, des entsprechenden Aufenthaltstitels verweigern dürfen, wenn er die Zulassungsbedingungen der Art. 6 und 7 dieser Richtlinie erfüllt und kein Grund für eine Ablehnung der Zulassung nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie vorliegt. Das vorlegende Gericht möchte ferner wissen, ob die nationalen Behörden bei der Prüfung des Zulassungsantrags über einen Beurteilungsspielraum verfügen.

24. Der Vorlageentscheidung ist zu entnehmen, dass das nationale Gericht dazu tendiert, die Richtlinie 2004/114 in dem Sinne auszulegen, dass sie für einen Drittstaatsangehörigen einen Anspruch auf Zulassung begründet, wenn dieser die in der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erfüllt, und zwar ohne dass die Behörden der Mitgliedstaaten hinsichtlich dieser Entscheidung ein Ermessen ausüben können. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts sprechen der Wortlaut einiger Bestimmungen der Richtlinie 2004/114, die mit ihr verfolgten Ziele sowie der Umstand, dass die Richtlinie zu einer Teilharmonisierung des Zulassungssystems für Drittstaatsangehörige zu Studienzwecken geführt habe, für eine solche Auslegung.

25. Die Beteiligten des Verfahrens vor dem Gerichtshof vertreten unterschiedliche Auffassungen. Während die Kommission im Wesentlichen die vom vorlegenden Gericht vertretene Ansicht teilt, vertreten alle Regierungen, die schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht haben, die Auffassung, dass die Behörden der Mitgliedstaaten über einen weiten Beurteilungsspielraum bei der Entscheidung über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken verfügen müssen.

26. In der vorliegenden Rechtssache ist der Gerichtshof folglich mit einer Auslegungsfrage der Richtlinie 2004/114 konfrontiert, wobei er zu klären hat, ob diese Richtlinie eine abschließende Liste der Kriterien für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken in der Union enthält oder ob mit ihr bloße Mindestbedingungen festgelegt wurden, so dass es den Mitgliedstaaten freisteht, sie um andere als die in der Richtlinie 2004/114 vorgesehenen Kriterien für die Zulassung zu Studienzwecken zu ergänzen. Die Vorlagefrage wirft auch das Problem des Umfangs des Ermessens auf, das den Mitgliedstaaten gegebenenfalls bei der Entscheidung über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken zusteht.

27. Zur Beantwortung der durch das Vorabentscheidungsersuchen des vorlegenden Gerichts aufgeworfenen Fragen halte ich es für notwendig, eine Gesamtanalyse der Richtlinie 2004/114 vorzunehmen, die sowohl eine Analyse des Wortlauts ihrer einschlägigen Bestimmungen als auch eine systematische, kontextuelle und teleologische Analyse umfasst.

A – Analyse des Wortlauts

28. Das vorliegende Gericht geht davon aus, dass die von bestimmten deutschen Gerichten angewandte und von den Mitgliedstaaten, die sich am Verfahren vor dem Gerichtshof beteiligt haben, vertretene Auslegung, wonach die Richtlinie 2004/114 lediglich die von einem Drittstaatsangehörigen zu erfüllenden Mindestbedingungen für die Zulassung zu Studienzwecken in einem Mitgliedstaat vereinheitliche, den Wortlaut einiger Bestimmungen der Richtlinie nicht hinreichend berücksichtige. Das vorliegende Gericht verweist insbesondere auf die Art. 5 und 12 der Richtlinie 2004/114.

29. Einleitend ist festzustellen, dass der Wortlaut von Art. 1 der Richtlinie 2004/114, wie die Kommission ausführt, zwar nicht entscheidend ist, aber eher für die vom vorlegenden Gericht vertretene These spricht. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung ist nämlich Zweck der Richtlinie die Festlegung *der* Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten u. a. zu Studienzwecken⁸. Unter Wortlautaspekten teile ich daher die Ansicht der Kommission, wonach eine derartige Formulierung für die These sprechen könnte, dass die Richtlinie 2004/114 sämtliche Zulassungsbedingungen für Studenten festlegt und nicht nur einige Bedingungen unter anderen, die frei von den Mitgliedstaaten hinzugefügt werden können. Mit einer solchen Feststellung wird man sich jedoch zweifellos nicht zufriedengeben können.

30. Der erste Artikel der Richtlinie 2004/114, auf den das vorliegende Gericht Bezug nimmt, ist Art. 5 („Grundsatz“), bei dem es sich um den ersten Artikel ihres die Zulassungsbedingungen für ihre Zwecke betreffenden Kapitels II handelt. Das vorliegende Gericht folgert aus der Formulierung dieses Artikels, dass die Zulassung zu Studienzwecken keine bloße Möglichkeit darstelle, sondern einen Anspruch für einen Drittstaatsangehörigen, der die Bedingungen der Art. 6 und 7 der Richtlinie 2004/114 erfülle.

31. Auch wenn der Wortlaut der deutschen Fassung dieser Bestimmung zur Stützung der These des vorlegenden Gerichts herangezogen werden kann, scheint sie mir in den übrigen Sprachfassungen weniger eindeutig zu sein⁹. Meiner Ansicht nach besteht der einzige Schluss, der aus der wörtlichen Auslegung der betreffenden Bestimmung mit Sicherheit gezogen werden kann, darin, dass die Erfüllung der in den Art. 6 und 7 der Richtlinie 2004/114 vorgesehenen Bedingungen für die Zulassung eines Drittstaatsangehörigen als Student obligatorisch und notwendig ist. Die Formulierung dieser Bestimmung erlaubt jedoch keine endgültige Stellungnahme zu der Frage, ob die genannten Anforderungen Mindestbedingungen darstellen, zu denen andere Bedingungen hinzugefügt werden können, oder ob es sich um die einzigen Bedingungen handelt, die ein Drittstaatsangehöriger, der die Zulassung zu Studienzwecken beantragt, erfüllen muss.

32. Das vorliegende Gericht verweist sodann auf Art. 12 der Richtlinie 2004/114. Aus dieser Bestimmung ergibt sich, dass der Aufenthaltstitel dem Studenten, der die in den Art. 6 und 7 der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen erfüllt, für mindestens ein Jahr erteilt *wird*. Wie die Kommission darlegt, spricht die Verwendung des Indikativs des Verbs „werden“ für eine Auslegung dieser Bestimmung in der Weise, dass bei einer Erfüllung der genannten Bedingungen der Aufenthaltstitel erteilt werden muss. Die Formulierung dieses Artikels scheint daher für die These zu sprechen,

8 — Vgl. auch den 24. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/114.

9 — Die wörtliche Auslegung von Art. 5 der Richtlinie 2004/114 durch das vorliegende Gericht geht nämlich von der Feststellung aus, dass dort – in der deutschen Fassung – das Verb „zulassen“ im Passiv Präsens verwendet wird („Ein Drittstaatsangehöriger wird ... zugelassen ...“). Das vorliegende Gericht führt aus, da der Unionsgesetzgeber nicht die Wendung „kann zugelassen werden“ verwendet habe, räume diese Bestimmung keinen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Zulassung ein. Die deutsche Fassung weicht jedoch leicht von den übrigen Sprachfassungen wie etwa der spanischen, der englischen, der französischen und der italienischen Fassung ab. Anders als sie nimmt die deutsche Fassung nicht auf das Konzept der „Unterordnung“ der Zulassung unter die Prüfung der in den Art. 6 und 7 der Richtlinie festgelegten Bedingungen Bezug. Überdies verwenden alle übrigen Sprachfassungen das Substantiv „Zulassung“ und nicht das Verb „zulassen“ im Präsens. Es handelt sich daher meines Erachtens um Nuancen bei der Übersetzung der Bestimmung, die zu unterschiedlichen Auslegungen Anlass geben können.

wonach die Richtlinie 2004/114 sämtliche Bedingungen einer Zulassung zu Studienzwecken festlegt. Hätte der Unionsgesetzgeber ein Ermessen für die Erteilung dieses Aufenthaltstitels einräumen wollen, so hätte er – wie es im Übrigen der deutsche Gesetzgeber getan hat – die Wendung „kann erteilt werden“ verwendet.

33. Jedoch ist auch diese Bestimmung nicht eindeutig. Wie die deutsche Regierung vorgetragen hat, könnte sie auch in dem Sinne ausgelegt werden, dass sie sich darauf beschränkt, die Dauer der Erteilung eines eventuellen Aufenthaltstitels zu regeln, ohne die Frage der Opportunität seiner Erteilung zu betreffen. Hinzu kommt, dass der Aufenthaltstitel nach dem Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 zweiter Satzteil *verlängert werden kann*, wenn der Inhaber die Bedingungen der Art. 6 und 7 weiterhin erfüllt. Die Verwendung der Worte „kann verlängert werden“ könnte so zu verstehen sein, dass die *Möglichkeit* besteht, den Aufenthaltstitel zu verlängern, wenn diese Bedingungen weiterhin erfüllt sind, was bedeuten könnte, dass auch in einem solchen Fall die Verlängerung nicht automatisch erfolgen würde, sondern versagt werden könnte, selbst wenn die genannten Bedingungen erfüllt sind.

34. Insoweit ist auch das Argument der belgischen Regierung zu erwähnen, wonach Art. 12 der Richtlinie 2004/114 auf einen Drittstaatsangehörigen, der beantragt habe, ihm zu Studienzwecken Aufenthalt zu gewähren, und über dessen Antrag noch nicht entschieden sei, gar nicht anwendbar sei, da es sich bei ihm nicht um einen „Studenten“ im Sinne der Definition in Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 2004/114 handele¹⁰. Daher bestünde nach Ansicht dieser Regierung, sofern man dieser Bestimmung eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten entnehme, die Verpflichtung lediglich darin, Drittstaatsangehörigen, die bereits zu Studienzwecken zugelassen wurden, einen Aufenthaltstitel zu erteilen.

35. Im Ergebnis scheint mir der Wortlaut der Bestimmungen der Richtlinie 2004/114 durch eine gewisse Mehrdeutigkeit gekennzeichnet zu sein, die dazu führt, dass seine Analyse keine Anhaltspunkte liefert, die eine endgültige Entscheidung darüber zuließen, ob sich die Richtlinie auf die Festlegung von Mindestbedingungen beschränkt, die ein Drittstaatsangehöriger erfüllen muss, um für ein Studium in der Union zugelassen werden zu können, oder ob die darin vorgesehenen Bedingungen abschließend sind. Um auf die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage antworten zu können, bedarf es daher einer systematischen und kontextuellen sowie einer teleologischen Analyse der Richtlinie.

B – Systematische und kontextuelle Analyse

36. Die Richtlinie 2004/114 stellte das dritte gesetzgeberische Instrument dar, das von der Union auf dem Gebiet der rechtmäßigen Einwanderung im Anschluss an den Vertrag von Amsterdam und die Schlussfolgerungen von Tampere des Europäischen Rates erlassen wurde¹¹. Sie erging auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a) und Nr. 4 EG, fügt jedoch nunmehr in den Rahmen des der Union durch Art. 79 AEUV übertragenen Auftrags ein, eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu entwickeln, die eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, sowie die Verhütung illegaler Einwanderung gewährleisten soll.

10 — Der Begriff „Student“ setzt nämlich nach der genannten Definition voraus, dass der betreffende Mitgliedstaat bereits die Einreise und den Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen in seinem Hoheitsgebiet gestattet und somit bereits über den Antrag auf Aufenthalt zu Studienzwecken entschieden hat. Nach Auffassung der belgischen Regierung ist Art. 12 der Richtlinie 2004/114, da er sich ausdrücklich auf „Studenten“ beziehe, mangels einer vorherigen Zulassungsentscheidung nicht anwendbar, so dass sich der in diesem Artikel der Richtlinie 2004/114 erwähnte Aufenthaltstitel auf die Aufenthaltserlaubnis bezöge, in der sich die Entscheidung, den Aufenthalt zu gewähren, manifestiert, und nicht auf diese Entscheidung selbst.

11 — In diesem Bereich waren bereits zwei Richtlinien erlassen worden, und zwar die Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251, S. 12) und die Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Rechtsstellung von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44).

37. Im Einklang mit ihrem Art. 21 war die Richtlinie 2004/114 Gegenstand einer von der Kommission vorgenommenen Beurteilung ihrer Anwendung¹². Bei dieser Beurteilung sind mehrere Schwachstellen zutage getreten, die die Kommission veranlasst haben, sich die Frage zu stellen, ob die Drittstaatsangehörigen im Rahmen dieses normativen Instruments angemessen behandelt wurden¹³. Im Anschluss an die Feststellung dieser Schwachpunkte ist die Richtlinie 2004/114 gegenwärtig Gegenstand eines Neufassungsvorhabens, mit dem ihre Tragweite präzisiert und erweitert werden soll¹⁴.

38. In diesem Kontext ist daher die Systematik der Richtlinie 2004/114 zu analysieren.

39. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Richtlinie 2004/114, wie sich aus ihrem Art. 3 ergibt, für die Mitgliedstaaten bindende Bestimmungen ausschließlich in Bezug auf Studenten vorsieht und ihnen die Möglichkeit gibt, die Bestimmungen der Richtlinie auf die übrigen von ihr erfassten Personengruppen anzuwenden¹⁵. Wie das vorliegende Gericht ausführt, ist diese Unterscheidung zwischen den für die Mitgliedstaaten bindenden Bestimmungen für Studenten und den Bestimmungen für die anderen Gruppen, deren Umsetzung in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist, ein Indiz dafür, dass ein gewisses Niveau zwingender Harmonisierung in Bezug auf das Zulassungssystem für Studenten angestrebt wird, was dem Ziel der Richtlinie 2004/114 entspricht, ihre Zulassung zu fördern¹⁶.

40. Sodann sieht Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2004/114 für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, günstigere Bestimmungen für die Personen, auf die sie Anwendung findet, einzuführen oder beizubehalten, mit Sicherheit also auch für Studenten. Diese Bestimmung steht meiner Ansicht nach aber nicht im Einklang mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die Zulassungsbedingungen für diese Personengruppen strenger zu gestalten. Mit anderen Worten kann davon ausgegangen werden, dass aus der Tatsache, dass es den Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut der Richtlinie 2004/114 freigestellt bleibt, für die betreffenden Gruppen günstigere Bestimmungen vorzusehen, der Umkehrschluss gezogen werden kann, dass sie nicht die Möglichkeit haben sollen, ungünstigere Bestimmungen, insbesondere hinsichtlich der Zulassung, vorzusehen, indem sie Bedingungen hinzufügen, die in der Richtlinie 2004/114 nicht vorgesehen sind. Die Bestimmungen der Art. 3 und 4 dieser Richtlinie deuten im Übrigen auf einen „favor“ für die Gruppe der Studenten hin, der durch die teleologische Analyse der Richtlinie bestätigt wird¹⁷.

41. Speziell zu dem durch die Richtlinie 2004/114 eingeführten Zulassungssystem ist festzustellen, dass sie im vorstehend erwähnten Art. 5 einen Grundsatz aufstellt, dann in Art. 6 allgemeine Bedingungen für alle von ihr erfassten Gruppen vorsieht und schließlich in den Art. 7 bis 11 eine Reihe besonderer Bedingungen für jede dieser Gruppen enthält. Im Gegensatz zu anderen normativen Instrumenten im

12 — Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/114/EG vom 28. September 2011 (KOM[2011] 587 endgültig).

13 — Vgl. S. 2 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung (Neufassung), vorgelegt von der Kommission am 25. März 2013 (COM[2013] 151 final). Dieser Vorschlag wird derzeit im Rat diskutiert und soll auch die in Fn. 2 erwähnte Richtlinie 2005/71 ersetzen.

14 — Vgl. den in der vorstehenden Fußnote erwähnten Vorschlag für eine Richtlinie.

15 — Der in der vorstehenden Fn. 13 angeführte Richtlinienentwurf enthält diese Unterscheidung bezüglich des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2004/114 nicht mehr. Nach Art. 2 dieses Vorschlags werden die fakultativen Bestimmungen der Richtlinie 2004/114 für Schüler, unbezahlte Praktikanten und Freiwillige verpflichtend, und der allgemeine Anwendungsbereich der Richtlinie wird auf bezahlte Praktikanten und Au-pair-Beschäftigte ausgeweitet.

16 — Vgl. den sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/114 und die nachstehenden Nrn. 56 und 57.

17 — Siehe unten, Nrn. 55 ff.

Bereich der Einwanderung¹⁸ enthält die Richtlinie jedoch keinen Artikel, in dem die Gründe aufgezählt werden, aus denen ein Antrag, zu den von ihr selbst vorgesehenen Zwecken in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen und sich dort aufhalten zu dürfen, abgelehnt werden kann¹⁹.

42. Ist dieses Fehlen aber als Hinweis darauf auszulegen, dass den Behörden der Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, auf der Grundlage eines uneingeschränkten Ermessens den Antrag eines Drittstaatsangehörigen auf Zulassung zu Studienzwecken abzulehnen, selbst wenn er alle in der Richtlinie 2004/114 vorgesehenen Bedingungen erfüllt?

43. Ich bin davon nicht überzeugt.

44. Hierzu geht aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2004/114 hervor, dass die Hauptbesorgnis, von der zum Zeitpunkt der Vorlage des Richtlinienentwurfs angenommen wurde, dass sie den ausdrücklichen Willen, mit dem Erlass dieser Richtlinie die Einreise von Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken zu begünstigen, aufwiegen könnte, die Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit war²⁰. Diese Besorgnis, zu der noch die Wahrung der öffentlichen Gesundheit hinzukam, wurde dadurch „kodifiziert“, dass bei den allgemeinen Zulassungsbedingungen die (negative) Zulassungsbedingung in Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2004/114 vorgesehen wurde. Sie wird auch im 14. Erwägungsgrund der Richtlinie erwähnt, der Angaben zu den Fällen enthält, in denen ein Drittstaatsangehöriger eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt.

45. Zu dieser Besorgnis kam im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens²¹ der ausdrückliche Wille hinzu, zu verhindern, dass das in der Richtlinie 2004/114 vorgesehene Verfahren missbraucht oder falsch angewandt werden kann. Diese zusätzliche Besorgnis, die in klarem Zusammenhang mit dem Ziel steht, den Missbrauch normativer Instrumente im Bereich der rechtmäßigen Einwanderung zu Zwecken rechtswidriger Einwanderung zu verhindern, hat jedoch keinen Niederschlag im Wortlaut der Artikel der Richtlinie 2004/114 gefunden. Sie wurde jedoch im 15. Erwägungsgrund zum Ausdruck gebracht, wonach die Mitgliedstaaten bei Zweifeln an den Antragsgründen „alle Nachweise verlangen [können], die für die Prüfung der Schlüssigkeit des Antrags – insbesondere anhand der Studienpläne des Antragstellers – erforderlich sind, um dem Missbrauch und der falschen Anwendung des in [der] Richtlinie festgelegten Verfahrens vorzubeugen“.

46. Meiner Ansicht nach ist der erste Satz des 14. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2004/114, wonach die Zulassung für die in der Richtlinie festgelegten Zwecke „aus besonderen Gründen abgelehnt werden [kann]“, aus dieser doppelten Perspektive zu verstehen. Dieser Satz, der in gewisser Weise das Fehlen präziser Angaben im Wortlaut der Artikel der Richtlinie bezüglich der Möglichkeit einer Ablehnung der Zulassung ausgleichen soll, muss unter Heranziehung der beiden Besorgnisse verstanden werden, die anschließend im 14. Erwägungsgrund selbst sowie im 15. Erwägungsgrund angesprochen werden. Diese beiden Besorgnisse – zum einen die in Art. 6 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 2004/114 kodifizierte und zum anderen die mit der Gefahr des Missbrauchs und der falschen Anwendung des in der Richtlinie selbst vorgesehenen Verfahrens, um sich dadurch für

18 — Wie etwa der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243, S. 1), die Gegenstand der Rechtssache war, in der das Urteil Koushkaki ergangen ist (C-84/12, EU:C:2013:862), und in deren Art. 32 die Gründe für die Ablehnung eines Antrags auf ein einheitliches Visum aufgeführt sind. Die Richtlinie 2009/50 enthält in ihrem Art. 8 ebenfalls eine Liste der Ablehnungsgründe.

19 — Eine solche Bestimmung ist jedoch in dem in Fn. 13 erwähnten Richtlinienvorschlag vorgesehen (siehe Art. 18 dieses Vorschlags).

20 — Vgl. Punkt 1.5 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsausbildung oder eines Freiwilligendienstes, von der Kommission vorgelegt am 7. Oktober 2002 (KOM[2002] 548 endgültig).

21 — Der in der vorstehenden Fußnote erwähnte Richtlinienvorschlag der Kommission enthielt nämlich ursprünglich keine Erwähnung des Begriffs des Missbrauchs oder der falschen Anwendung des Verfahrens.

andere als Studienzwecke Zugang zum Unionsgebiet zu verschaffen, verbundene – wurden nämlich als hinreichend ernst angesehen, um das Ziel der Richtlinie aufzuwiegen, die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken wegen der sich daraus für die Union insgesamt ergebenden positiven Auswirkungen zu begünstigen.

47. Insoweit ergibt sich aus dem Richtlinienentwurf der Kommission auch noch, dass die vorgesehene Gültigkeitsdauer des zu Studienzwecken erteilten Aufenthaltstitels und die Möglichkeit, ihn in den in Art. 16 der Richtlinie 2004/114 vorgesehenen Fällen zu entziehen oder nicht zu verlängern, als Gewährleistung der Ausübung einer strengen nachträglichen Kontrolle durch die Behörden der Mitgliedstaaten angesehen wurde²².

48. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt meines Erachtens, dass die Behörden der Mitgliedstaaten berechtigt sind, einem Drittstaatsangehörigen die Zulassung zu verweigern, wenn die in der Richtlinie 2004/114 vorgesehenen Bedingungen für die Zulassung von Studenten nicht erfüllt sind oder wenn sich aus der Prüfung der Akten und aus allen relevanten Umständen ergibt, dass präzise und konkrete Anhaltspunkte für einen Missbrauch oder eine falsche Anwendung des in der Richtlinie 2004/114 festgelegten Verfahrens vorliegen. Hingegen sind sie nicht berechtigt, die Zulassung aus anderen Gründen zu verweigern.

49. Was insoweit erstens die Analyse der in der Richtlinie 2004/114 vorgesehenen Bedingungen für die Zulassung von Studenten angeht, bin ich der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten bei der Prüfung der Zulassungsanträge über einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich ihrer Würdigung verfügen müssen. Dieser Beurteilungsspielraum bezieht sich jedoch auf die in den Art. 6 und 7 der Richtlinie vorgesehenen Bedingungen sowie auf die Würdigung der Tatsachen, die für die Feststellung maßgeblich sind, ob die in den genannten Artikeln der Richtlinie aufgezählten Bedingungen zwecks Zulassung von Drittstaatsangehörigen als Studenten erfüllt sind²³. Der Beurteilungsspielraum geht jedoch nicht so weit, dass Zulassungsbedingungen hinzugefügt werden können, die nicht in der Richtlinie 2004/114 vorgesehen sind.

50. Was zweitens den etwaigen Missbrauch oder die falsche Anwendung des in der Richtlinie 2004/114 festgelegten Verfahrens angeht, ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Anwendung der Regeln des Unionsrechts nicht auf missbräuchliche Praktiken erstreckt werden kann und dass der Nachweis eines Missbrauchs zum einen voraussetzt, dass eine Gesamtwürdigung der objektiven Umstände ergibt, dass trotz formaler Einhaltung der in der unionsrechtlichen Regelung enthaltenen Bedingungen das Ziel dieser Regelung nicht erreicht wird, und zum anderen ein subjektives Element, nämlich die Absicht, sich einen in der unionsrechtlichen Regelung vorgesehenen Vorteil zu verschaffen, indem die Voraussetzungen für seine Erlangung willkürlich geschaffen werden²⁴.

51. Das Erfordernis der Durchführung einer Analyse zur Prüfung eines etwaigen Missbrauchs oder einer falschen Anwendung des in der Richtlinie 2004/114 festgelegten Verfahrens schließt eine automatische Zulassung – die die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu den in der Richtlinie genannten Zwecken umfasst²⁵ – auch in den Fällen aus, in denen alle darin vorgesehenen Zulassungsbedingungen erfüllt sind, wodurch den von den Mitgliedstaaten in ihren beim Gerichtshof eingereichten Erklärungen dargelegten Besorgnissen Rechnung getragen wird. Diese Analyse muss jedoch im Rahmen klarer Prinzipien stattfinden und darf keinen Raum für Willkür lassen.

22 — Vgl. dazu den letzten Satz von Punkt 1.5 des im Jahr 2002 von der Kommission vorgelegten und in Fn. 20 erwähnten Richtlinienvorschlags.

23 — Vgl. entsprechend Urteil Koushkaki (EU:C:2013:862, Rn. 60).

24 — Vgl. Urteil O. und B. (C-456/12, EU:C:2014:135, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung) sowie meine Schlussanträge in der Rechtssache Fonnship und Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, Nr. 81).

25 — Vgl. den achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/114.

52. Was insbesondere die Beurteilung der schulischen Leistungen angeht, die nach den Angaben in der Vorlageentscheidung das entscheidende Element für die Rechtfertigung der Ablehnung des vom Kläger des Ausgangsverfahrens gestellten Antrags war, so kann diese zwar einen Gesichtspunkt unter anderen darstellen, der bei der Beurteilung der Schlüssigkeit des Zulassungsantrags berücksichtigt werden kann, aber sie kann meines Erachtens als solche keinen Ablehnungsgrund darstellen.

53. Zum einen ist nämlich darauf hinzuweisen, dass nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/114 die erste besondere Zulassungsbedingung für Studenten darin besteht, dass sie von einer höheren Bildungseinrichtung zu einem Studiumprogramm zugelassen worden sind. Selbst wenn den Mitgliedstaaten ein Beurteilungsspielraum sowohl bei der Bestimmung des Begriffs „Einrichtung“ verbleibt, wie sich aus der Definition dieses Begriffs in Art. 2 Buchst. e der Richtlinie 2004/114 ergibt, als auch bei der Festlegung der Zulassungsbedingungen zu einer solchen Einrichtung, obliegt es gleichwohl üblicherweise den höheren Bildungseinrichtungen und nicht dem Botschaftspersonal, die Befähigung eines künftigen Studenten zum Abschluss seines Studiums zu beurteilen, was die Mitgliedstaaten in keiner Weise daran hindert, in ihre nationalen Vorschriften Regeln aufzunehmen, die diese Einrichtungen verpflichten, die Zulassung von Drittstaatsangehörigen von der Prüfung und dem Nachweis eines bestimmten Grades bildungsbezogener Anforderungen abhängig zu machen²⁶.

54. Zum anderen sieht Art. 12 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie 2004/114 ausdrücklich die Möglichkeit vor, den Aufenthaltstitel nicht zu verlängern oder sogar zu entziehen, wenn der Inhaber keine ausreichenden Studienfortschritte macht. Diese Vorschrift ermöglicht es, im Nachhinein etwaige Missbräuche des durch die Richtlinie vorgesehenen Verfahrens in den Fällen zu ahnden, in denen die zugelassene Person nicht in das Unionsgebiet gelangen wollte, um dort tatsächlich ein Studium zu absolvieren.

C – Teleologische Analyse

55. Die vorgeschlagene Auslegung der Richtlinie 2004/114 wird meiner Ansicht nach durch die teleologische Analyse dieses normativen Instruments bestätigt.

56. Insoweit hat der Gerichtshof bereits ausgeführt, dass – wie sich im Übrigen aus dem sechsten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/114 ergibt – dem Erlass dieser Richtlinie die Absicht zugrunde liegt, die Bereitschaft von Drittstaatsangehörigen zu fördern, sich zu Studienzwecken in die Union zu begeben, und zwar im Rahmen einer Strategie, die darin besteht, darauf hinzuwirken, dass ganz Europa im Bereich von Studien und beruflicher Bildung weltweit Maßstäbe setzt²⁷. Dies hat im Übrigen auch eine externe Dimension, da es zur Verbreitung der Werte der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beiträgt, denen die Union verpflichtet ist²⁸.

57. Die Richtlinie 2004/114 soll nämlich durch die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Aufnahme eines Studiums zur Erreichung dieser Ziele beitragen, indem die Zulassung dieser Personen erleichtert wird²⁹.

26 — Derartige Rechtsvorschriften gibt es in den Niederlanden; dort müssen Einrichtungen, die Drittstaatsangehörige aufnehmen möchten, einen Verhaltenskodex unterzeichnen (Gedragscode Internationale Student in het Hoger Onderwijs), der u. a. die Verpflichtung der Einrichtungen vorsieht, vorab die bildungsbezogenen Anforderungen festzulegen, die Bedingung für die Zulassung zur Einrichtung sind, und vor der Zulassung zu prüfen, ob die künftigen Studenten diese Bedingungen erfüllen (vgl. Art. 4 des Kodex in seiner Fassung vom 1. März 2013). Dass die Einrichtung den Verhaltenskodex unterzeichnet hat, wird von der Regierung ausdrücklich als Bedingung für die Erteilung des Aufenthaltstitels zu Studienzwecken angesehen (achter Erwägungsgrund des Kodex).

27 — Urteil Sommer (C-15/11, EU:C:2012:371, Rn. 39). Vgl. dazu auch die Punkte 1.2, 1.3 und 1.5 des im Jahr 2002 von der Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlags, der in Fn. 20 erwähnt wird.

28 — Vgl. Punkt 1.3 des im Jahr 2002 von der Kommission vorgelegten Richtlinienvorschlags, der in Fn. 20 erwähnt wird.

29 — Ebd.

58. Eine Auslegung der Richtlinie 2004/114, die es den Behörden der Mitgliedstaaten erlauben würde, auf der Grundlage eines uneingeschränkten Ermessens den Antrag eines Drittstaatsangehörigen auf Zulassung zu Studienzwecken selbst dann abzulehnen, wenn er alle in der Richtlinie selbst vorgesehenen Bedingungen erfüllt und das von ihr vorgesehene Verfahren auch nicht missbraucht, würde aber die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen und ein Hindernis für die Verfolgung ihrer Ziele darstellen.

V – Ergebnis

59. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Berlin vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Die Art. 6, 7 und 12 der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst sind dahin auszulegen, dass die zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats die Zulassung eines Drittstaatsangehörigen zu Studienzwecken nach Prüfung des entsprechenden, von dieser Person bei ihnen gestellten Antrags nur dann ablehnen dürfen, wenn der Drittstaatsangehörige die in dieser Richtlinie vorgesehenen Bedingungen nicht erfüllt oder wenn es präzise und konkrete Anhaltspunkte für einen Missbrauch oder eine falsche Anwendung des in der Richtlinie festgelegten Verfahrens gibt.