



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOLZI
vom 27. Juni 2018¹

Rechtssache C-257/17

**C
und
A
gegen**

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Staatsrat, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Ausschluss vom Geltungsbereich der Richtlinie 2003/86 – Vom nationalen Recht für unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärte unionsrechtliche Bestimmungen – Zuständigkeit des Gerichtshofs – Recht auf Familienzusammenführung – Art.15 Abs. 1 und 4 – Ablehnung der Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels an einen Drittstaatsangehörigen, der sich seit fünf Jahren im Mitgliedstaat aufhält – Innerstaatliche Regelung, die das erfolgreiche Ablegen einer Integrationsprüfung vorsieht – Verfahrensvoraussetzung – Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels als Zeitpunkt des Wirksamwerdens des eigenen Aufenthaltstitels“

I. Einleitung

1. In diesem Vorabentscheidungsersuchen, das vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) vorgelegt worden ist, hat der Gerichtshof zum einen über seine eigene Zuständigkeit zur Auslegung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung² in einem Kontext zu entscheiden, in dem die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Fälle ausdrücklich vom Geltungsbereich dieses Rechtsakts ausgeschlossen sind. Mit dem nationalen Recht, das diese Richtlinie umsetzt, wurde beabsichtigt, den Geltungsbereich der Richtlinie unilateral zu erweitern, um solche Fälle zu erfassen.

2. Zum anderen wird dem Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob es mit dem Unionsrecht vereinbar ist, dass ein Mitgliedstaat, wenn Drittstaatsangehörige, die über ein Aufenthaltsrecht aufgrund von Familienzusammenführung verfügen, einen eigenen Aufenthaltstitel beantragen, der vom Aufenthaltstitel des Zusammenführenden unabhängig ist, verlangt, dass sie zunächst eine neue Integrationsprüfung erfolgreich ablegen, und ab welchem Zeitpunkt der eigene Aufenthaltstitel wirksam wird.

¹ Originalsprache: Französisch.

² ABl. 2003, L 251, S. 12.

3. Zwar hat der Gerichtshof bereits über die Integrationsmaßnahme im Sinne von Art. 7 der Richtlinie 2003/86 entschieden und beurteilt, ob die in den Niederlanden verlangte Integrationsprüfung eine zulässige „Integrationsmaßnahme“ darstellt, die der Mitgliedstaat einem nachzugswilligen Drittstaatsangehörigen aufgrund dieser Vorschrift auferlegen darf, jedoch wurde er bisher nicht danach gefragt, ob von einer Person, die einen eigenen Aufenthaltstitel beantragt, gemäß Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie verlangt werden kann, dass sie sich einer zweiten Integrationsprüfung unterzieht, um ein Aufenthaltsrecht zu erhalten, das vom Aufenthaltsrecht des Zusammenführenden unabhängig ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

4. Der zweite Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 bestimmt: „Maßnahmen zur Familienzusammenführung sollten in Übereinstimmung mit der Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens getroffen werden, die in zahlreichen Instrumenten des Völkerrechts verankert ist. Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und berücksichtigt die Grundsätze, die insbesondere in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.“

5. Im vierten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 heißt es: „Die Familienzusammenführung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, dass ein Familienleben möglich ist. Sie trägt zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei, die die Integration Drittstaatsangehöriger in dem Mitgliedstaat erleichtert; dadurch wird auch der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert, der als grundlegendes Ziel der Gemeinschaft im Vertrag aufgeführt wird.“

6. Der sechste Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 bestimmt: „Zum Schutz der Familie und zur Wahrung oder Herstellung des Familienlebens sollten die materiellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Rechts auf Familienzusammenführung nach gemeinsamen Kriterien bestimmt werden.“

7. Der 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 sieht vor: „Die Integration von Familienangehörigen sollte gefördert werden. Dazu sollte ihnen eine von dem Zusammenführenden unabhängige Rechtsstellung zuerkannt werden, insbesondere in Fällen, in denen Ehen und Partnerschaften zerbrechen, sowie gleichermaßen wie dem Zusammenführenden Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Beschäftigung nach den einschlägigen Bedingungen gewährt werden.“

8.

In Art. 1 der Richtlinie 2003/86 heißt es: „Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten.“

9. Nach Art. 2 Buchst. d der Richtlinie 2003/86 bezeichnet der Ausdruck

„d) ‚Familienzusammenführung‘ die Einreise und den Aufenthalt von Familienangehörigen eines sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in diesem Mitgliedstaat, mit dem Ziel, die Familiengemeinschaft aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden sind“.

10. In Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 heißt es: „Diese Richtlinie findet auf die Familienangehörigen eines Unionsbürgers keine Anwendung.“

11. In Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 heißt es: „Die Mitgliedstaaten können gemäß dem nationalen Recht von Drittstaatsangehörigen verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen.“

12. Art. 15 Abs. 1, 3 und 4 der Richtlinie 2003/86 sieht vor:

„(1) Spätestens nach fünfjährigem Aufenthalt und unter der Voraussetzung, dass dem Familienangehörigen kein Aufenthaltstitel aus anderen Gründen als denen der Familienzusammenführung erteilt wurde, haben der Ehegatte oder der nicht eheliche Lebenspartner und das volljährig gewordene Kind – falls erforderlich auf Antrag – das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel, der unabhängig von jenem des Zusammenführenden ist.

...

(3) Im Falle des Todes des Ehepartners, der Scheidung, der Trennung und des Todes von Verwandten ersten Grades in gerader aufsteigender oder absteigender Linie kann Personen, die zum Zweck der Familienzusammenführung eingereist sind – falls erforderlich auf Antrag – ein eigener Aufenthaltstitel gewährt werden. Die Mitgliedstaaten erlassen Bestimmungen, nach denen die Ausstellung eines eigenen Aufenthaltstitels gewährleistet ist, wenn besonders schwierige Umstände vorliegen.

(4) Die Bedingungen für die Erteilung und die Dauer eines eigenen Aufenthaltstitels sind im nationalen Recht festgelegt.“

B. Niederländisches Recht

13. Das vorliegende Gericht ist der Auffassung, dass die mit der Beschränkung „nicht vorübergehende humanitäre Gründe“ erteilte befristete Aufenthaltserlaubnis im Wesentlichen den Inhalt von Art. 15 der Richtlinie 2003/86 betreffend die Voraussetzungen für die Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels übernehme.

14. Art. 26 Abs. 1 der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz von 2000, im Folgenden: Vw 2000) vom 23. November 2000 bestimmt: „Die Aufenthaltserlaubnis, die von Rechts wegen einen rechtmäßigen Aufenthalt impliziert, ist von dem Tag an zu erteilen, an dem der Ausländer nachgewiesen hat, dass er alle Bedingungen erfüllt, aber nicht vor dem Tag, an dem der Antrag eingegangen ist.“

15. Art. 3.51 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 5 des Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung von 2000, im Folgenden: Vb 2000) bestimmt:

„1. Die befristete Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 der Vw 2000 kann mit der Beschränkung nicht vorübergehender humanitärer Gründe einem Ausländer erteilt werden, der

a. sich seit fünf Jahren in den Niederlanden als Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis mit der unter 1° genannten Beschränkung aufhält ...:

1°. Aufenthalt als Familienangehöriger einer Person mit unbefristetem Aufenthaltsrecht;

...

5. Art. 3.80a [des Vb 2000] gilt für die in Abs. 1 Buchst. a Nr. 1 ... genannten Ausländer.“

16. Art. 3.80a Abs. 1, 2 und 4 des Vb 2000 bestimmt:

„1. Ein Antrag auf Änderung einer Aufenthaltserlaubnis ... in eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Beschränkung, die nicht vorübergehende humanitäre Gründe betrifft, wird abgelehnt, wenn der Antrag von einem Ausländer im Sinne von Art. 3.51 Abs. 1 Buchst. a unter 1° gestellt wurde, der nicht die Prüfung gemäß Art. 7 Abs. 2 Buchst. a der Wet inburgering [(Integrationsgesetz, im Folgenden: Wi)] erfolgreich abgelegt hat oder ein Diplom, Zertifikat oder sonstiges Dokument im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Buchst. c der Wi erlangt hat.

2. Abs. 1 gilt nicht, wenn der Ausländer

...

e. aufgrund von Art. 6 Abs. 1 Buchst. a oder b der Wi von der Integrationspflicht befreit wurde ...

...

4. Der Minister kann zudem von der Anwendung von Abs. 1 absehen, wenn dessen Anwendung seiner Ansicht nach zu schwerwiegenden Härtefällen führt.“

17. Art. 6 Abs. 1 Buchst. a oder b der Wi bestimmt:

„Der Minister befreit den Integrationspflichtigen von der Integrationspflicht, wenn

- a. der Integrationspflichtige nachgewiesen hat, dass er wegen einer psychischen oder körperlichen Beeinträchtigung oder einer geistigen Behinderung dauerhaft nicht in der Lage ist, die Integrationsprüfung erfolgreich abzulegen;
- b. wenn er aufgrund von Anstrengungen, die der Integrationspflichtige nachweislich unternommen hat, zu dem Ergebnis kommt, dass es dem Integrationspflichtigen vernünftigerweise nicht möglich ist, der Integrationspflicht nachzukommen.“

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

A. Sachverhalt

18. Die erste Klägerin des Ausgangsverfahrens – C (im Folgenden: Klägerin C oder C) – ist Angehörige eines Drittstaats (China). Seit dem 5. November 2008 hatte sie einen Aufenthaltstitel für den Aufenthalt bei ihrem Ehemann, der bis zum 5. November 2014 galt. Am 2. Februar 2015 wurde die Ehe zwischen C und ihrem Ehemann niederländischer Staatsangehörigkeit von der Rechtbank Den Haag (erstinstanzliches Gericht Den Haag, Niederlande) geschieden.

19. C beantragte nach Art. 3.51 Abs. 1 Buchst. a des Vb 2000 beim Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Staatssekretär für Sicherheit und Justiz, Niederlande, im Folgenden: Staatssekretär), den ihr erteilten Aufenthaltstitel für den Aufenthalt bei ihrem Ehemann in einen eigenen Aufenthaltstitel abzuändern. Mit einem ersten Bescheid vom 2. Februar 2015 lehnte der Staatssekretär den Antrag auf einen eigenen Aufenthaltstitel ab. Darüber hinaus nahm er den Aufenthaltstitel für den Aufenthalt beim Ehemann rückwirkend zum 10. Februar 2014 zurück, da C seit diesem Zeitpunkt nicht mehr unter derselben Anschrift wie ihr Ehemann in der Basisregistratie Personen³ (im Folgenden:

³ Es handelt sich um ein niederländisches Register, in dem Daten von gebietsansässigen und gebietsfremden Personen, die im Kontakt mit niederländischen Behörden stehen, aufgeführt sind.

Melderegister) eingetragen war. Der Staatssekretär war der Auffassung, dass der Aufenthaltstitel für den Aufenthalt beim Ehemann keine Rechtsgrundlage mehr habe. Mit einem zweiten Bescheid vom 24. Juli 2015 gab der Staatssekretär dem Antrag von C auf einen eigenen Aufenthaltstitel statt, da C nachgewiesen hatte, dass sie von dem Integrationserfordernis gemäß Art. 3.80a des Vb 2000 befreit war. Der Staatssekretär gewährte ihr den eigenen Aufenthaltstitel rückwirkend ab dem Zeitpunkt, zu dem C der Integrationspflicht nachkam, d. h. ab dem 16. Februar 2015. Infolgedessen war der rechtmäßige Aufenthalt von C für den Zeitraum vom 10. Februar 2014 (Zeitpunkt der Beendigung des gemeinsamen Aufenthalts mit ihrem Ehemann laut Melderegister) bis zum 16. Februar 2015 (Zeitpunkt der Erteilung des eigenen Aufenthaltstitels) unterbrochen. Das Interesse von C im Ausgangsverfahren liegt folglich darin, dass in ihrem rechtmäßigen Aufenthalt eine Unterbrechung entstanden ist.

20. Die Klägerin C wandte sich mit einer Klage bei der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam (erstinstanzliches Gericht Den Haag mit Sitz in Rotterdam, Niederlande, im Folgenden: erstinstanzliches Gericht) gegen die rückwirkend zum 10. Februar 2014 erfolgte Rücknahme ihres Aufenthaltstitels für den Aufenthalt beim Ehemann. Die Klage wurde mit Urteil vom 5. Januar 2016 als unbegründet abgewiesen.

21. Der zweite Kläger des Ausgangsverfahrens, A (im Folgenden: Kläger A oder A) ist ebenfalls Angehöriger eines Drittstaats (Kongo). Seit dem 20. Dezember 1997 hatte er einen Aufenthaltstitel für den Aufenthalt bei seiner Ehefrau, der bis zum 15. Oktober 2016 galt. Am 28. Juli 2015 wurde die Auflösung der Ehe zwischen A und seiner niederländischen Ehefrau in das Melderegister eingetragen.

22. Der Kläger A beantragte nach Art. 3.51 Abs. 1 Buchst. a des Vb 2000, den ihm erteilten Aufenthaltstitel für den Aufenthalt bei seiner Ehefrau in einen eigenen Aufenthaltstitel abzuändern. Mit Bescheiden vom 26. Februar und vom 21. September 2015 lehnte der Staatssekretär den Antrag auf Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels ab und bestätigte die Ablehnung, da A nicht nachgewiesen habe, dass er die zweite Integrationsprüfung erfolgreich abgelegt oder von ihr gemäß Art. 3.80a des Vb 2000 befreit worden sei. Am 8. Februar 2016 teilte der Staatssekretär dem Kläger A schriftlich mit, dass er beabsichtige, den Aufenthaltstitel für den Aufenthalt bei der Ehefrau rückwirkend zum 3. September 2014 zurückzunehmen, da A und seine Ehefrau seit diesem Zeitpunkt nicht mehr im Melderegister unter derselben Adresse eingetragen gewesen seien. Der Staatssekretär war der Auffassung, dass damit die Voraussetzungen des Aufenthaltstitels für den Aufenthalt bei der Ehefrau nicht mehr erfüllt gewesen seien.

23. Der Kläger A erhob Klage beim erstinstanzlichen Gericht, das die Klage mit Urteil vom 25. Mai 2016 als unbegründet abgewiesen hat.

B. Verfahren vor dem vorlegenden Gericht und Vorlagefragen

24. Die Kläger C und A haben beide beim Raad van State (Staatsrat) Berufung gegen die erstinstanzlichen Urteile eingelegt. Die Kläger C und A sind erstens der Ansicht, dass die Möglichkeit, den Erwerb eines eigenen Aufenthaltstitels von Bedingungen abhängig zu machen, die im nationalen Recht festgelegt seien, wie z. B. die Bedingung des Art. 3.80a Abs. 1 des Vb 2000, vor der Erlangung eines eigenen Aufenthaltstitels eine zweite Integrationsprüfung abzulegen, nicht in Art. 15 der Richtlinie 2003/86 vorgesehen sei, da sich Art. 15 Abs. 4 auf formale und nicht auf inhaltliche Bedingungen beziehe. Zweitens rügen C und A, dass sich das erstinstanzliche Gericht zu Unrecht auf das Urteil vom 9. Juli 2015, K und A (C-153/14, im Folgenden: Urteil K und A, EU:C:2015:453), gestützt habe, um die Vereinbarkeit der Voraussetzung einer zweiten Integrationsprüfung mit der Richtlinie 2003/86 zu begründen. Das Urteil K und A beziehe sich nämlich auf die Integrationspflicht eines Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Familienzusammenführung bei der Einreise in die Niederlande. Das Urteil K und A unterscheide sich vom Fall des Ausgangsverfahrens. Der Klägerin C hätte, ohne dass sie die Voraussetzung eines erfolgreichen Ablegens der zweiten Integrationsprüfung

habe erfüllen müssen, am 10. Februar 2014 als dem Zeitpunkt, zu dem sie sich seit fünf Jahren rechtmäßig in den Niederlanden aufgehalten habe, die eigene Aufenthaltserlaubnis erteilt werden müssen. Der Kläger A macht geltend, Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 sei ausdrücklich darauf gerichtet, die Dauer der Abhängigkeit der Familienangehörigen vom Zusammenführenden auf fünf Jahre zu beschränken. Die Klägerin C macht drittens geltend, der Aufenthaltstitel für den Aufenthalt beim Ehemann müsse zu dem Zeitpunkt, an dem die Scheidung ausgesprochen worden sei, d. h. zum 2. Februar 2015, zurückgenommen werden und nicht, wie das erstinstanzliche Gericht entschieden habe, zum 10. Februar 2014 als dem Zeitpunkt, an dem C und ihr Ehemann im Melderegister nicht mehr unter derselben Adresse eingetragen gewesen seien. Darüber hinaus führe die rückwirkende Rücknahme des Aufenthaltstitels für den Aufenthalt beim Ehemann dazu, dass sie sich während eines Übergangszeitraums nicht mehr rechtmäßig in den Niederlanden aufgehalten habe.

25. Das vorliegende Gericht stellt als Erstes fest, dass die die Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht offensichtlich sei, da die „Familienangehörigen eines Unionsbürgers“ nach Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 vom Anwendungsbereich ausgeschlossen seien und der Ehemann von C und die Ehefrau von A Niederländer seien. Es sei im Interesse der Union, dass die aus dem Unionsrecht übernommenen Bestimmungen einheitlich ausgelegt würden⁴. Aus dem Urteil vom 18. Oktober 2012, Nolan (C-583/10, im Folgenden: Urteil Nolan, EU:C:2012:638), folge jedoch, dass die Union kein Interesse an der einheitlichen Auslegung eines Rechtsakts habe, wenn ein Sachverhalt betroffen sei, der ausdrücklich vom Geltungsbereich dieses Rechtsakts ausgenommen sei. Da dieses Urteil u. a. im Urteil der Großen Kammer vom 15. November 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), nicht mehr angeführt worden sei, herrsche beim vorlegenden Gericht Unklarheit darüber, ob das Urteil Nolan weiterhin anwendbar sei und dazu führen könne, dass sich der Gerichtshof für die Beantwortung des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens für unzuständig erkläre.

26. Als Zweites stellt das vorliegende Gericht fest, es wisse nicht, worauf sich die „Bedingungen für die Erteilung ... eines eigenen Aufenthaltstitels“ im Sinne von Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 bezögen, die im nationalen Recht festgelegt seien. Es sei fraglich, ob sich diese Bedingungen auf Integrationsmaßnahmen und somit auf inhaltliche Bedingungen beziehen könnten. Der Gerichtshof habe diese Frage in zwei Urteilen, dem Urteil vom 4. Juni 2015, P und S (C-579/13, im Folgenden: Urteil P und S, EU:C:2015:369), und dem Urteil K und A, teilweise beantwortet, jedoch könne aus diesen Urteilen keine umfassende Antwort für die Ausgangsverfahren abgeleitet werden.

27. Als Drittes fragt das vorliegende Gericht in Bezug auf die Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthalts von C nach dem Zeitpunkt, ab dem der eigene Aufenthaltstitel Wirkung entfalte. Wenn der Antrag auf Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren zum Zweck der Familienzusammenführung gestellt werde, sei dem Wortlaut von Art. 15 der Richtlinie 2003/86 nicht eindeutig zu entnehmen, ab welchem Zeitpunkt ein eigener Aufenthaltstitel zu gewähren sei.

28. Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist der Gerichtshof angesichts von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 und des Urteils Nolan zuständig für die Beantwortung von Vorlagefragen des niederländischen Gerichts zur Auslegung von Bestimmungen dieser Richtlinie in einem Rechtsstreit über das Aufenthaltsrecht Familienangehöriger von Zusammenführenden niederländischer Staatsangehörigkeit, wenn diese Richtlinie im niederländischen Recht für auf diese Familienangehörigen unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt worden ist?

⁴ Insofern erwähnt das vorliegende Gericht die Urteile vom 18. Oktober 2012, Nolan (Rn. 46), vom 7. November 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, Rn. 22), und vom 16. Juni 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, Rn. 61 und 62).

2. Ist Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, die vorsieht, dass der Antrag auf einen eigenen Aufenthaltstitel eines Ausländers, der sich seit mehr als fünf Jahren im Rahmen einer Familienzusammenführung rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, abgelehnt werden kann, weil der Ausländer den im nationalen Recht vorausgesetzten Integrationsmaßnahmen nicht nachgekommen ist?
3. Ist Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, aufgrund deren der eigene Aufenthaltstitel frühestens vom Zeitpunkt des Antrags an erteilt werden kann?

29. In der vorliegenden Rechtssache haben die Kläger C und A, die niederländische und die österreichische Regierung sowie die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht.

30. In der gemeinsamen mündlichen Verhandlung mit der verbundenen Rechtssache C-380/17, K und B, die am 19. März 2018 stattgefunden hat, haben die Kläger C und A und sodann die Kläger K und B, die niederländische Regierung sowie die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben.

IV. Analyse

A. Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

31. Den Klägern C und A wurde ein Aufenthaltstitel für den Aufenthalt bei ihren Ehegatten im Rahmen einer Familienzusammenführung erteilt, weil sie bei ihren Ehegatten niederländischer Staatsangehörigkeit wohnten, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hatten.

32. Der unmissverständliche Wortlaut von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 bestimmt: „Diese Richtlinie findet auf die Familienangehörigen eines Unionsbürgers keine Anwendung.“⁵ Da die Ehegatten der Kläger niederländische Staatsbürger sind und ihr Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt haben, sind sie vom sachlichen Geltungsbereich der Richtlinie 2003/86 nicht erfasst.

33. Der niederländische Gesetzgeber wollte den Geltungsbereich der Bestimmungen der Richtlinie 2003/86 jedoch unilateral auf niederländische Zusammenführende erweitern, die zwar ihr Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt haben⁶, aber das Recht auf Familienzusammenführung in Anspruch nehmen möchten⁷. Bei den Sachverhalten, die den Ausgangsverfahren zugrunde liegen, handelt es sich um rein inländische Sachverhalte, die von den Parteien der vorliegenden Rechtssache nicht bestritten werden. Mit anderen Worten handelt es sich um eine Erweiterung des sachlichen

⁵ Ursprünglich gewährten Art. 1 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. c der Vorschläge für Richtlinien des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 1. Dezember 1999 (KOM[1999] 638 endg.) und vom 10. Oktober 2000 (KOM[2000] 624 endg.) den Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen, ein Recht auf Familienzusammenführung. Der Rat hat jedoch eine Einschränkung des Geltungsbereichs des Richtlinienvorschlags erbeten. Infolgedessen hat die Kommission in ihrem dritten Vorschlag für eine Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 2. Mai 2002 (KOM[2002] 225 endg.) diese Änderung vorgenommen und Unionsbürger ausgeschlossen, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen. Die Situation von Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen, sollte später nach der Neufassung des Rechts auf Freizügigkeit in einem besonderen Vorschlag behandelt werden.

⁶ Es geht hier keineswegs um die Anwendbarkeit der Regelung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und 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. 2004, L 158, S. 77).

⁷ Laut dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat vom 8. Oktober 2008 über die Anwendung der Richtlinie [2003/86] (KOM[2008] 610 endg., S. 4). Wendet ein Mitgliedstaat für die Staatsbürger, die das Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen, Vorschriften an, die weniger günstig sind als die Bestimmungen der Richtlinie, so könnte sich die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen in diesem Mitgliedstaat – für dessen eigene Bürger diesbezüglich weniger günstige Regelungen gelten – nach Erwerb der Staatsangehörigkeit des betreffenden Mitgliedstaats verschlechtern. Dies gilt für vier Länder: die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Zypern, die Republik Lettland und das Königreich der Niederlande.

Geltungsbereichs der niederländischen Regelung – des Vb 2000 – zugunsten niederländischer Staatsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht ausgeübt haben. Unter diesen Umständen ist zu prüfen, ob eine Auslegung der in den Vorlagefragen genannten Bestimmungen durch den Gerichtshof gerechtfertigt ist und somit die Zuständigkeit des Gerichtshofs festzustellen ist, wie es vom vorlegenden Gericht, der niederländischen Regierung und den Klägern im Ausgangsverfahren vertreten wird, jedoch von der Kommission und der österreichischen Regierung bestritten wird.

34. Der Gerichtshof entscheidet nach Art. 267 AEUV im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung der Verträge und der Handlungen der Organe der Union. Folglich hat nur das nationale Gericht im Hinblick auf die Besonderheiten der jeweiligen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der Fragen zu beurteilen, die es dem Gerichtshof stellt⁸. Betreffen die von den nationalen Gerichten vorgelegten Fragen die Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts, so ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden⁹.

35. Der Gerichtshof hat bei zahlreichen Gelegenheiten seine Zuständigkeit für die Entscheidung über Vorabentscheidungsersuchen bejaht, die unionsrechtliche Vorschriften in Fällen betrafen, in denen der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fiel. Es liegt nämlich im Interesse der Union, dafür zu sorgen, dass Vorschriften eines Unionsrechtsakts und nationale Rechtsvorschriften, mit denen diese Vorschriften umgesetzt und außerhalb des Geltungsbereichs dieses Rechtsakts für anwendbar erklärt werden, einheitlich ausgelegt werden.

36. Insoweit hat der Gerichtshof klargestellt, dass sich eine Auslegung von Vorschriften des Unionsrechts durch ihn in Sachverhalten rechtfertigt, die nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen, wenn diese Vorschriften vom nationalen Recht unmittelbar und unbedingt für auf diese Sachverhalte anwendbar erklärt worden sind, um zu gewährleisten, dass diese Sachverhalte und die durch das Unionsrecht geregelten Sachverhalte gleich behandelt werden¹⁰. Der Gerichtshof muss daher prüfen, ob hinreichend genaue Anhaltspunkte vorliegen, um einen unmittelbaren und unbedingten Verweis des innerstaatlichen Rechts auf Unionsrecht feststellen zu können. Der Gerichtshof kann im Wesentlichen nur auf der Grundlage der Ausführungen des vorlegenden Gerichts im Vorabentscheidungsersuchen prüfen, ob er für die Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen zuständig ist¹¹.

37. Zwar kann dem Urteil Nolan zufolge nicht davon ausgegangen werden, dass ein Interesse der Union daran besteht, dass die Vorschriften eines vom Unionsgesetzgeber erlassenen Rechtsakts in einem Bereich, den der Unionsgesetzgeber vom Geltungsbereich dieses Rechtsakts ausgenommen hat, einheitlich ausgelegt werden¹². Im Urteil Nolan heißt es dazu: „Sieht der Unionsgesetzgeber nämlich unmissverständlich vor, dass der von ihm erlassene Rechtsakt in einem bestimmten Bereich keine Anwendung finden soll, verzichtet er ... in diesem ausgenommenen Bereich auf das Ziel der einheitlichen Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften.“¹³

8 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 33), vom 7. Juli 2011, Agafitei u. a. (C-310/10, EU:C:2011:467, Rn. 24 und 25), und vom 21. Dezember 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, Rn. 15).

9 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. Oktober 1990, Dzodzi (C-297/88 und C-197/89, EU:C:1990:360, Rn. 35), vom 16. März 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, Rn. 15), vom 28. Oktober 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, Rn. 24), vom 7. Juli 2011, Agafitei u. a. (C-310/10, EU:C:2011:467, Rn. 26), und vom 21. Dezember 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, Rn. 16).

10 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. März 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, Rn. 16), vom 21. Dezember 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, Rn. 17 und 19), vom 18. Oktober 2012, Nolan (Rn. 45 und 47), und vom 19. Oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, Rn. 25 und 27).

11 Vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 12. Mai 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, Rn. 27 und 29), und meine Schlussanträge in der Rechtssache Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, Nr. 33).

12 Vgl. in diesem Sinne Urteil Nolan (Rn. 53, 54 und 56).

13 Vgl. in diesem Sinne Urteil Nolan (Rn. 55).

38. Ich bin jedoch der Meinung, dass das Urteil vom 19. Oktober 2017, *Solar Electric Martinique* (C-303/16, im Folgenden: Urteil *Solar Electric Martinique*, EU:C:2017:773), das ebenfalls eine ausdrückliche Ausnahme vom Geltungsbereich einer Unionsrichtlinie betrifft¹⁴, von der im Urteil Nolan vertretenen Auffassung in einigen Punkten abweicht. Der Gerichtshof hat nämlich in Rn. 29 des Urteils *Solar Electric Martinique* festgestellt: „*Denkbar ist zwar*, dass die Union ein Interesse daran hat, dass [die Begriffe der fraglichen Richtlinie] einheitlich ausgelegt werden, um künftige Auslegungsunterschiede zu verhindern.“¹⁵ Zwar könnte man aus dem Urteil Nolan folgern, dass ein solches Interesse im Fall eines ausdrücklichen Ausschlusses durch den Unionsgesetzgeber entfällt, doch wird diese Lesart durch das Urteil *Solar Electric Martinique* nicht bestätigt. Auch das Urteil vom 27. Juni 2018, *SGI und Valériane* (C-459/17 und C-460/17), bezieht sich auf einen Fall des ausdrücklichen Ausschlusses vom Anwendungsbereich einer Richtlinie, und in diesem Urteil wird – anscheinend endgültig – die zuvor im Urteil Nolan vertretene Sichtweise verworfen, indem festgestellt wird, dass trotz des ausdrücklichen Ausschlusses *ein klares Interesse der Union daran besteht*¹⁶, dass die aus dem Unionsrecht übernommenen Bestimmungen oder Begriffe unabhängig davon, unter welchen Voraussetzungen sie angewandt werden sollen, einheitlich ausgelegt werden, um künftige Auslegungsunterschiede zu vermeiden, sofern das innerstaatliche Recht einen unmittelbaren und unbedingten Verweis auf die Bestimmung der Richtlinie enthält, um deren Auslegung der Gerichtshof ersucht wird¹⁷.

39. Das ist auch hier der Fall.

40. Die Angaben des vorlegenden Gerichts sind nämlich hinreichend genau und belegen, dass das nationale Recht, indem es sich dem Unionsrecht anpasst, unmittelbar und unbedingt auf dieses verweist. Das vorlegende Gericht weist insoweit darauf hin, dass die niederländischen Rechtsvorschriften und Bestimmungen eine gemeinsame rechtliche Regelung für die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen und die Familienzusammenführung niederländischer Staatsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch machen, enthalten und zwischen den beiden Regelungen nicht unterscheiden. Aus der Begründung des Vb 2000 geht hervor, dass die Frist nach Art. 3.51 des Vb 2000¹⁸, nach deren Ablauf der Staatssekretär einen eigenen Aufenthaltstitel erteilen kann¹⁹, verschärft und von drei Jahren auf fünf Jahre Aufenthalt verlängert wurde und auch für Familienzusammenführungen niederländischer Staatsbürger gilt, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch genommen haben. Die Bedingung der zweiten Integrationsprüfung, die in Art. 3.80a Abs. 1 des Vb 2000 festgelegt ist, sowie die Verlängerung der Frist werden unterschiedslos auf die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen und die Familienzusammenführung niederländischer Staatsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch machen, angewandt.

41. Das vorlegende Gericht weist außerdem darauf hin, dass es, wenn der Gerichtshof im vorliegenden Fall nicht für die Auslegung von Art. 15 der Richtlinie 2003/86 zuständig sei, die Vorschrift selbst auslegen müsse, um den Rechtsstreit in der Sache zu entscheiden. In der Praxis könnte sich die Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts durch das nationale Gericht auf den Inhalt des Unionsrechts auswirken und zu einer ganz anderen Rechtsauffassung führen als derjenigen, die der

14 Es handelte sich um den Fall eines Ausschlusses vom räumlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, doch dieser Unterschied zum Urteil Nolan, in dem es um einen Ausschluss vom sachlichen Anwendungsbereich ging, ist nicht relevant: siehe meine Schlussanträge in der Rechtssache *Solar Electric Martinique* (C-303/16, EU:C:2017:507, Nr. 49).

15 Hervorhebung nur hier.

16 Hervorhebung nur hier.

17 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2018, *SGI und Valériane* (C-459/17 und C-460/17, Rn. 27 und 28). Ebenso wie das Urteil *Solar Electric Martinique* betraf dieses Urteil den Fall eines Ausschlusses vom räumlichen Anwendungsbereich der Mehrwertsteuerrichtlinie.

18 Durch Art. 3.51 des Vb 2000 wird Art. 15 der Richtlinie 2003/86 umgesetzt.

19 Das vorlegende Gericht verweist auf Art. 3.51 Abs. 1 Buchst. a des Vb 2000.

Gerichtshof vertreten könnte. Außerdem könnte sie die nationalen Gerichte des betroffenen Mitgliedstaats künftig davon abhalten, dem Gerichtshof eine solche Frage vorzulegen. Jedenfalls entstammen die Begriffe, um deren Auslegung das vorlegende Gericht ersucht, dem Unionsrecht und können auf Sachverhalte angewandt werden, die dem Geltungsbereich der Richtlinie unterliegen.

42. Folglich bin ich der Auffassung, dass die Union ein Interesse an der einheitlichen Auslegung hat, und zwar zum einen, um eine unterschiedliche Anwendung des Unionsrechts zu vermeiden, und zum anderen, weil Sachverhalte, die ein Mitgliedstaat an den Lösungen des Unionsrechts ausrichten will, nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen.

43. Nach alledem schlage ich vor, dass sich der Gerichtshof für zuständig erklärt, die Vorlagefragen zu beantworten.

B. Zur Auslegung von Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 und zur Vereinbarkeit der Voraussetzung der zweiten Integrationsprüfung

44. Ich erinnere daran, dass die Kläger C und A einen Aufenthaltstitel für den Aufenthalt beim Ehegatten zwecks Familienzusammenführung haben. Sie haben einen eigenen Aufenthaltstitel im Sinne von Art. 3.51 Abs. 1 Buchst. a des Vb 2000 beantragt. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, dass die Kläger C und A die Prüfung nach Art. 7 Abs. 2 Buchst. a der Wi nicht erfolgreich abgelegt hätten bzw. nicht nachgewiesen hätten, dass sie die Prüfung erfolgreich abgelegt hätten oder davon befreit worden seien²⁰. Da sie nicht bestanden hatten, wurde den Klägern C und A kein eigener Aufenthaltstitel gewährt.

45. Die zweite Vorlagefrage betrifft somit die Frage, ob die Ablehnung eines Antrags auf einen eigenen Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen, der sich seit mehr als fünf Jahren im Rahmen einer Familienzusammenführung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, aufgrund der Nichteinhaltung der im nationalen Recht vorausgesetzten Integrationsmaßnahmen mit Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 vereinbar ist. Insoweit hat der Gerichtshof über den Sinn der Formulierung „Bedingungen für die Erteilung ... eines eigenen Aufenthaltstitels“ im Sinne von Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 zu entscheiden und festzustellen, ob die Verpflichtung, sich einer zweiten Integrationsprüfung zu unterziehen, eine dieser Bedingungen darstellt.

46. Vor der Auslegung von Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 ist festzustellen, dass sich der Integrationsprozess in den Niederlanden in zwei Phasen zu vollziehen scheint.

47. Die erste Phase ist durch Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 geregelt, wonach die Mitgliedstaaten „von Drittstaatsangehörigen verlangen [können], dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen“. Der Gerichtshof hat festgestellt²¹, dass die Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen das erfolgreiche Ablegen einer Integrationsprüfung verlangen können. Die Integrationsprüfung beinhaltet die Beurteilung von Grundkenntnissen sowohl der Sprache als auch der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats und die Begleichung verschiedener Kosten. Die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (im Folgenden: Leitlinien der Kommission)²² definiert die Integrationsmaßnahmen gemäß Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie als Möglichkeit, zu überprüfen, ob Drittstaatsangehörige die geforderte „Bereitschaft zur Integration“

20 Art. 6 Abs. 1 Buchst. a oder b Wi bestimmt: „[D]er Minister befreit eine Person davon, die Integrationsprüfung abzulegen, wenn sie nachgewiesen hat, dass sie aufgrund einer psychischen oder körperlichen Beeinträchtigung oder einer geistigen Behinderung dauerhaft nicht in der Lage ist, die Integrationsprüfung erfolgreich abzulegen, oder [wenn der Minister] angesichts nachweislich unternommener Anstrengungen der Person, die zum Ablegen der Integrationsprüfung verpflichtet ist, zu dem Ergebnis kommt, dass es ihr nicht zuzumuten ist, die Integrationsprüfung abzulegen.“

21 Vgl. in diesem Sinne Urteil P und S (Rn. 38) und Urteil K und A (Rn. 52 bis 55).

22 KOM(2014) 210 endg., 3. April 2014, S. 15 bis 16.

zeigen, und weist darauf hin, dass diese Überprüfung in Form einer Prüfung der als erforderlich erachteten Grundfertigkeiten erfolgen kann. Die Integrationsmaßnahme, die ein Mitgliedstaat verlangen kann, darf „keine Leistungsverpflichtung darstellen“, die in Wahrheit die Möglichkeit der Familienzusammenführung begrenzt. Vielmehr muss sie „zum Erfolg der Familienzusammenführung beitragen“. Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sind nämlich eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung, und die Kommission unterstützt den Erwerb dieser Kenntnisse²³. Insoweit kann die Prüfung vor der Einreise in das Unionsgebiet in den Botschaften und Konsulaten oder im Aufnahmemitgliedstaat stattfinden.

48. Das niederländische Recht sieht eine zweite Integrationsphase vor, die sich auf die Bestimmungen von Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 stützt. Diese neue Integrationsphase verlangt das erfolgreiche Ablegen einer neuen Prüfung, wenn das Familienmitglied eine unabhängige Rechtsstellung unabhängig vom Aufenthaltstitel des Zusammenführenden erlangen möchte. Der niederländischen Regierung zufolge konsolidiert die Gewährung eines eigenen Aufenthaltstitels die Rechtslage des Drittstaatsangehörigen, der sich seit fünf Jahren rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, und aus diesem Grund könne von einer Person, die einen eigenen Aufenthaltstitel beantrage, der Nachweis verlangt werden, dass sie in diesem Zeitraum ihre Integration vollendet habe.

49. Dies vorausgeschickt, werde ich mich nun mit der vom vorlegenden Gericht gewünschten Auslegung des Begriffs der „Bedingungen“ im Sinne von Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 befassen, der nach Auffassung der niederländischen Regierung die zweite Integrationsprüfung beinhalten kann.

50. Weder dem Wortlaut von Art. 15 der Richtlinie 2003/86 noch den Leitlinien der Kommission lässt sich entnehmen, ob und inwieweit die Verpflichtung zum Ablegen einer Integrationsprüfung für den Erwerb eines eigenen Aufenthaltstitels in Betracht kommt.

51. In Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 wird jedoch die Formulierung „Bedingungen für die Erteilung“ und nicht „Integrationsanforderungen“²⁴ wie in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen²⁵ oder „Integrationsmaßnahmen“²⁶ wie in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 verwendet.

52. Die Begriffe „Integrationsmaßnahmen“ und „Integrationsanforderungen“ sind deutlich voneinander zu unterscheiden und gewiss nicht als gleichbedeutend anzusehen, da Integrationsmaßnahmen gegenüber Integrationsanforderungen als weniger belastend anzusehen sind²⁷. Die systematische Auslegung von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 führt zum selben Ergebnis. Diese Vorschrift enthält eine Aufzählung von Anforderungen, deren Vorliegen der Drittstaatsangehörige nachweisen muss. Dagegen werden Integrationsmaßnahmen erst im nächsten Absatz genannt. Hätte der europäische Gesetzgeber Drittstaatsangehörige zu einer Integrationsmaßnahme verpflichten und auf

23 Vgl. in diesem Sinne Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union (KOM[2005] 389 endg., 1. September 2005, Grundprinzip 4).

24 Der Begriff wird vom Gerichtshof im Urteil P und S in den Rn. 34 bis 38 erörtert.

25 ABl. 2004, L 16, S. 44.

26 Der Begriff wird vom Gerichtshof im Urteil K und A in den Rn. 52 bis 55 erörtert.

27 Diese Unterscheidung wird u. a. in der Richtlinie 2003/109 deutlich. Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, Nr. 52).

dieser Grundlage auswählen wollen, hätte er die Integrationsmaßnahme z. B. als vierten Unterpunkt von Abs. 1 aufgenommen. Dies ist nicht der Fall. Die Integrationsmaßnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 dienen nicht der Auswahl von Personen, sondern sie müssen im Wesentlichen bezwecken, die Integration in den Mitgliedstaaten zu erleichtern²⁸.

53. Dieser terminologische Unterschied erklärt bereits, warum ich wie das vorlegende Gericht der Auffassung bin, dass weder das Urteil K und A, das die Einstufung einer Integrationsprüfung als „Integrationsmaßnahme“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 betraf, noch das Urteil P und S, das die Auslegung des Begriffs „Integrationsanforderungen“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/109 betraf, eine Antwort für die Auslegung der Formulierung „Bedingungen für die Erteilung ... eines eigenen Aufenthaltstitels“ in Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 liefern, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob diese Formulierung eine Bedingung abdecken kann, die an das erfolgreiche Ablegen einer zweiten Integrationsprüfung geknüpft ist, wie dies für die Ausgangsverfahren gilt.

54. Abgesehen von den genannten terminologischen Unterschieden sind bei der Auslegung von Art. 15 der Richtlinie 2003/86, insbesondere seines Abs. 4, auch der Zweck, die Systematik und die Entstehungsgeschichte der Bestimmungen der Richtlinie zu berücksichtigen.

55. Was die teleologische Auslegung der Richtlinie 2003/86 betrifft, weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof zum einen befunden hat, dass im System der Richtlinie 2003/86 die Genehmigung der Familienzusammenführung die Grundregel darstellt und die Vorschriften, mit denen sie beschränkt werden kann, eng auszulegen sind. Zum anderen hat er betont, dass der den Mitgliedstaaten durch diese Bestimmungen zuerkannte Handlungsspielraum nicht in einer Weise genutzt werden darf, die das Ziel der Richtlinie, Familienzusammenführungen zu fördern, und ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigen würde²⁹.

56. Innerhalb der Systematik der Richtlinie 2003/86 entspricht die autonome Rechtsstellung der Familienangehörigen des Zusammenführenden einer eigenen Rechtsstellung, die die Abhängigkeit vom Zusammenführenden beendet. Auf diese Weise entsteht dem Familienmitglied, das einen eigenen Aufenthaltstitel hat, kein Nachteil, wenn eine schwierige Situation eintritt oder der Aufenthaltstitel des Zusammenführenden zurückgenommen wird oder ausläuft.

57. Wenn man die Formulierung „Bedingungen für die Erteilung ... eines eigenen Aufenthaltstitels“ in Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 dahin gehend auslegen würde, dass sie den Mitgliedstaaten ermöglicht, eine zweite Integrationsprüfung vorzusehen, würde dies die Zielsetzung und die praktische Wirksamkeit des Rechtsakts beeinträchtigen, da die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung übermäßig erschwert würde.

58. Im vorliegenden Fall ist zu bedenken, dass die nach der niederländischen Regelung geltenden Bedingungen besonders rigoros sind. Wie bereits dargelegt, müssen Drittstaatsangehörige Integrationsanforderungen erfüllen, die über die Anforderungen hinausgehen, die im Rahmen der ersten Einreise in die Niederlande zum Zweck der Familienzusammenführung erfüllt werden müssen. Art. 7 Abs. 2 Buchst. a der Wi legt die Bedingungen fest, die Drittstaatsangehörige erfüllen müssen. Sie müssen erstens in den drei Jahren mündliche und schriftliche Kenntnisse der niederländischen Sprache erwerben, die mindestens dem Niveau A2 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechen. Diese Kenntnisse umfassen den mündlichen Ausdruck, das Hörverständnis, den

²⁸ Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, Nr. 52) und in der Rechtssache K und A (Nrn. 52 und 57), aus denen hervorgeht, dass Integrationsmaßnahmen nur dann legitim sein können, wenn sie die Integration der Familienangehörigen erleichtern. Mit ihnen darf nicht der Zweck verfolgt werden, die Personen zu ermitteln, die das Recht auf Familienzusammenführung ausüben können, sondern sie haben dem Zweck zu dienen, die Integration dieser Personen in den Mitgliedstaaten zu erleichtern.

²⁹ Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 43), vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 74), und Urteil K und A (Rn. 50).

schriftlichen Ausdruck und das Leseverständnis³⁰. Zweitens müssen Drittstaatsangehörige im Laufe der drei Jahre Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft erwerben. Darunter fallen zum einen Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft und zum anderen Kenntnisse im Hinblick auf die Orientierung auf dem niederländischen Arbeitsmarkt³¹.

59. Daher bin ich der Meinung, dass die Zielsetzung der Richtlinie 2003/86 nicht die Auffassung stützt, wonach die Formulierung „Bedingungen für die Erteilung ... eines eigenen Aufenthaltstitels“ eine inhaltliche Bedingung wie das erfolgreiche Ablegen einer zweiten Integrationsprüfung beinhalten kann. Meiner Meinung nach ist die Formulierung vielmehr dahin gehend auszulegen, dass sie nur die Möglichkeit der Mitgliedstaaten beinhaltet, das Einreichen eines Antrags auf Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels zu verlangen und die Angaben festzulegen, die zur Stützung des Antrags zu übermitteln sind. Mit anderen Worten handelt es sich um Formvorschriften oder administrative Bedingungen und nicht um inhaltliche Bedingungen.

60. Die Systematik der Richtlinie 2003/86, u. a. die Position von Art. 15 innerhalb der Struktur der Richtlinie, bestätigt die Auffassung, wonach es sich bei der Bedingung von Art. 15 Abs. 4 nicht um eine sachliche Bedingung handelt. Im Einklang mit dem Wortlaut des sechsten Erwägungsgrundes, wonach „die materiellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Rechts auf Familienzusammenführung nach gemeinsamen Kriterien bestimmt werden [sollten]“, legen die Art. 6, 7, 8 und 12 der Richtlinie 2003/86 eine Reihe von Kriterien oder Regeln im Hinblick auf die Prüfung und Einreichung des Antrags und die Bedingungen für die Ausstellung des Aufenthaltstitels fest. Dagegen legt Art. 15 der Richtlinie 2003/86 mit Ausnahme seines Abs. 1, der den personenbezogenen Geltungsbereich und insofern die Familienangehörigen bestimmt, die einen eigenen Aufenthaltstitel erlangen können³², kein gemeinsames Kriterium und keine gemeinsame materiell-rechtliche Vorschrift fest. Die Art. 6 bis 8 befinden sich im Kapitel IV „Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung“ der Richtlinie 2003/86, während Art. 15 gesondert in Kapitel VI „Einreise und Aufenthalt der Familienangehörigen“ der Richtlinie aufgeführt ist. Zudem verweist Art. 15 im Gegensatz zu Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie (der sich auf die Familienzusammenführung von Flüchtlingen bezieht) nicht auf die Bestimmungen von Kapitel IV. Offenbar wollte der Unionsgesetzgeber die Erteilung des eigenen Aufenthaltstitels nicht von materiellen oder inhaltlichen Voraussetzungen abhängig machen, sondern nur von Verfahrensvoraussetzungen, die von den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Nach dem Willen des Unionsgesetzgebers ist der eigene Aufenthaltstitel eine Folge des kontinuierlichen Aufenthalts des Familienangehörigen des Zusammenführenden im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats.

61. Ich schließe mich auch der Auslegung des vorlegenden Gerichts an, wonach die Entstehungsgeschichte des Art. 15 der Richtlinie 2003/86 belegt, dass es sich bei den Bedingungen für die Erteilung des Aufenthaltstitels um Verfahrensvoraussetzungen handelt, und zwar aus den folgenden Gründen.

30 Dem vorlegenden Gericht zufolge geht dies aus Art. 2.9 der Integrationsverordnung hervor, in dem es heißt: „Der Integrationspflichtige erwirbt die Kenntnisse [im mündlichen Ausdruck und im Hörverständnis sowie im schriftlichen Ausdruck und im Leseverständnis] der niederländischen Sprache, die dem Niveau A2 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entsprechen.“

31 Dem vorlegenden Gericht zufolge geht dies aus Art. 2.10 Abs. 1 der Integrationsverordnung hervor, in dem es heißt: „Der Integrationspflichtige erwirbt Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft, deren Niveau den Zielen entspricht, die der Minister im Hinblick auf die folgenden Gesichtspunkte durch Verordnung festlegt: a) Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft; b) Orientierung auf dem niederländischen Arbeitsmarkt.“

32 Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 bestimmt: „... [N]ach fünfjährigem Aufenthalt und unter der Voraussetzung, dass dem Familienangehörigen kein Aufenthaltstitel aus anderen Gründen als denen der Familienzusammenführung erteilt wurde, haben der Ehegatte oder der nicht eheliche Lebenspartner und das volljährig gewordene Kind ... das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel ...“

62. Erstens geht aus dem 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86, der Begründung des Vorschlags für die Richtlinie 2003/86³³ sowie einem Arbeitsdokument des Ministerrats der Europäischen Union³⁴ vom 9. August 2002 hervor, dass der eigene Aufenthaltstitel, der durch Art. 15 der Richtlinie 2003/86 eingeführt wird, zur Folge hat, dass die Familienangehörigen für ihren Aufenthaltstitel nicht mehr vom Zusammenführenden abhängen, z. B. wenn dieser den Mitgliedstaat verlässt, in dem er mit dem Familienangehörigen wohnt, wenn er stirbt, oder wenn die Ehe oder Partnerschaft zwischen dem Zusammenführenden und dem Familienangehörigen zerbricht. Der eigene Aufenthaltstitel soll die Rechtslage des Familienangehörigen des Zusammenführenden konsolidieren und ihm Rechtssicherheit verschaffen.

63. Zweitens ergibt sich aus der Gesamtbetrachtung der Entstehungsgeschichte von Art. 15 der Richtlinie 2003/86, dass der eigene Aufenthaltstitel ursprünglich automatisch gewährt werden sollte³⁵, doch im Laufe der gesetzgeberischen Beratungen des Vorschlags festgestellt wurde, dass der eigene Aufenthaltstitel nicht automatisch nach einer Aufenthaltsdauer von fünf Jahren, sondern auf Antrag gewährt werden solle. Diese Feststellung hat zur Ausarbeitung eines geänderten Vorschlags geführt, der nunmehr in Art. 15 Abs. 1 und 3 der Richtlinie 2003/86 die Möglichkeit vorsah, den Erwerb eines eigenen Aufenthaltstitels von einem entsprechenden Antrag abhängig zu machen. Das Hinzufügen von Abs. 4 des Art. 15 ist auf die Aufnahme der Formulierung „falls erforderlich auf Antrag“ in Art. 15 Abs. 1 Unterabs. 1 und Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 zurückzuführen³⁶. Es war notwendig, in Abs. 4 eine Bestimmung aufzunehmen, die das Einreichen des Antrags und die anschließende Erteilung des Aufenthaltstitels regelt. Die Mitgliedstaaten sind insoweit ermächtigt, diese Bestimmung auf zwei Arten umzusetzen: Zum einen können die Mitgliedstaaten in Ermangelung eines speziellen Verfahrens festlegen, dass der eigene Aufenthaltstitel nach fünf Jahren Aufenthalt automatisch erteilt wird, und zum anderen können sie sich dafür entscheiden, dass der eigene Aufenthaltstitel auf Antrag gewährt wird und an bestimmte Verfahrensmodalitäten geknüpft ist.

64. Drittens geht aus der Entstehungsgeschichte des Begriffs der „Bedingungen“ hervor, dass Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 bereits vor dem Hinzufügen des Abs. 2 von Art. 7 im Richtlinienentwurf enthalten war³⁷. Wie bereits dargelegt³⁸, bezieht sich dieser Absatz ausdrücklich auf „Integrationsmaßnahmen“. Das Hinzufügen von Abs. 2 in Art. 7 des Richtlinienentwurfs, das nach der Formulierung von Art. 15 Abs. 4 erfolgte, führte jedoch nicht dazu, dass Art. 15 Abs. 4 geändert wurde, um entweder einen Verweis einzufügen oder die in Art. 15 Abs. 4 und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 verwendeten Begriffe zu harmonisieren. Daher ist der Begriff der „Bedingungen“ unabhängig vom Begriff der „Integrationsmaßnahmen“ im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 zu verstehen.

65. Folglich sind die Bestimmungen von Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung, die vorsieht, dass der Antrag auf einen eigenen Aufenthaltstitel eines Drittstaatsangehörigen, der sich seit mehr als fünf Jahren im Rahmen einer Familienzusammenführung rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, abgelehnt werden kann, weil der Drittstaatsangehörige den im nationalen Recht vorausgesetzten Integrationsmaßnahmen nicht nachgekommen ist, entgegenstehen, da diese Bedingungen materielle Voraussetzungen darstellen, die in Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 nicht vorgesehen sind.

33 Begründung des Vorschlags für die Richtlinie 2003/86 der Europäischen Kommission (KOM[1999] 638 endg.; S. 22 bis 23).

34 Vgl. Dokument des Ministerrats der Europäischen Union (im Folgenden: Ratsdokument) 10857/02.

35 Vgl. in diesem Sinne Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM[2002] 225 endg.).

36 Vgl. in diesem Sinne Ratsdokumente 10857/02 vom 9. August 2002, 11787/02 vom 30. September 2002 und 13053/02 vom 23. Oktober 2002.

37 Vgl. Ratsdokument 14272/02 vom 26. November 2002. Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 bestimmt: „Die Mitgliedstaaten können gemäß dem nationalen Recht von Drittstaatsangehörigen verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen.“

38 Vgl. Nrn. 51 und 52 der vorliegenden Schlussanträge.

66. Für den Fall, dass der Gerichtshof der Auffassung sein sollte, dass sich der Begriff der „Bedingungen“ im Sinne von Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 auf materielle Voraussetzungen bezieht, weise ich jedenfalls darauf hin, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass Integrationsmaßnahmen eines Mitgliedstaats nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 mit der Richtlinie nur dann vereinbar sind, wenn die Bedingungen für die Anwendung einer solchen Verpflichtung die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren³⁹.

67. Insoweit müssen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die Mittel, die von der nationalen Regelung zur Umsetzung von Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 eingesetzt werden, zur Erreichung der mit dieser Regelung verfolgten Ziele geeignet sein und dürfen nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen⁴⁰.

68. Meiner Meinung nach gilt dies erst recht für die Bedingungen für die Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels im Sinne von Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86.

69. Im vorliegenden Fall erscheint mir die Bedingung der Integrationsprüfung, die in der niederländischen Regelung enthalten ist, aus zwei Gründen unverhältnismäßig.

70. Zunächst weise ich darauf hin, dass die Personen, die durch das Recht auf Familienzusammenführung begünstigt sind, vor ihrem Aufenthalt zu Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden, was ihnen ermöglicht, grundlegende Kenntnisse zu erwerben, insbesondere der Sprache, die unstreitig für die Schaffung von Bindungen zum Aufnahmemitgliedstaat von Nutzen sind⁴¹. Das Erfordernis einer zweiten Prüfung könnte jedoch die „integrative Wirkung“ und die Zweckmäßigkeit der ersten Integrationsprüfung im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 in Frage stellen. Der 15. Erwägungsgrund der Richtlinie bestimmt: „Die Integration von Familienangehörigen sollte gefördert werden.“ Zu diesem Zweck sollten die Familienangehörigen des Zusammenführenden integriert werden, damit Drittstaatsangehörige auf Wunsch eine eigenständige Rechtsstellung erlangen können, die von der Rechtsstellung des Zusammenführenden unabhängig ist, und nicht mehr vom Aufenthaltstitel des Zusammenführenden abhängig sind. Drittstaatsangehörige sollten nämlich dank ihrer bei der ersten Prüfung erworbenen Grundkenntnisse des Niederländischen integriert werden, ohne dass es erforderlich wäre, dass die niederländischen Behörden eine zweite Auswahl vornehmen, die sich an den Fortschritten orientiert, die Drittstaatsangehörige beim Erwerb sprachlicher und kultureller Kenntnisse an den Tag legen. Zudem ist den Aussagen von C und A zufolge die Erfolgsquote bei dieser Prüfung gering⁴². Da die zweite Integrationsprüfung bei Nichtbestehen zu einer unsicheren Rechtslage führen könnte, entmutigt sie Drittstaatsangehörige.

71. Der Umstand, dass die Teilnahme an und damit auch das Bestehen dieser Prüfung problematisch sein kann, bewirkt sodann, dass die Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert wird.

72. Zum einen kann der Zugang zur Integrationsprüfung aus finanziellen Gründen versperrt sein. Den Klägern C und A zufolge belaufen sich die Kosten der Prüfungsvorbereitung (Sprachkurs und Integrationskurs) sowie der Vorbereitung und Anmeldung zur Prüfung auf 4 000 bis 10 000 Euro und werden nicht vom Staat finanziert, sondern müssen von den Prüfungsteilnehmern bezahlt werden. Die niederländische Regierung hat zwar darauf hingewiesen, dass ein Kreditvergabesystem bestehe, das nach Maßgabe der Rückzahlungsfähigkeit des Kreditnehmers Darlehen vergebe. Den

39 Vgl. entsprechend Urteil P und S (Rn. 45 und die dort angeführte Rechtsprechung).

40 Vgl. entsprechend Urteil vom 26. April 2012, Kommission/Niederlande (C-508/10, EU:C:2012:243, Rn. 75), und in diesem Sinne Urteil K und A (Rn. 51).

41 Urteil P und S (Rn. 47 und 48) und Urteil K und A (Rn. 54 und 55).

42 Nur 49 % der Familienangehörigen von Zusammenführenden, die Anfang 2013 integrationspflichtig wurden, legten drei Jahre später die zweite Integrationsprüfung erfolgreich ab.

Klägern C und A zufolge gilt dies jedoch nicht für Drittstaatsangehörige, die den Bestimmungen von Art. 15 der Richtlinie 2003/86 unterfielen. Zudem ist festzustellen, dass der geliehene Betrag zurückgezahlt werden muss und jedenfalls – auch für europäische Staatsbürger – eine bedeutende Geldsumme darstellt. Die Kläger C und A machen außerdem geltend, dass Kosten für die Einschreibung zur Prüfung entständen (350 Euro)⁴³, die zu überweisen seien, um das Recht auf Wiederholung der Prüfung im Fall des Nichtbestehens in Anspruch nehmen zu können⁴⁴. Da dieses Erfordernis eine besondere Belastung darstellt und die Betroffenen davon abschreckt, einen eigenen Aufenthaltstitel zu beantragen, stellt es eine Bedingung dar, die die Familienzusammenführung nicht erleichtert, sondern behindern kann. Somit handelt es sich um eine Beschränkung, die geeignet ist, Art. 15 der Richtlinie 2003/86 seiner praktischen Wirksamkeit zu berauben.

73. Zum anderen wird der Zugang zum Examen in der Praxis behindert, was die Realisierung des Ziels der Integration erschwert. Es sind nämlich die besonderen individuellen Umstände, wie Alter, Bildungsniveau, finanzielle Lage oder Gesundheitszustand der Familienangehörigen des Zusammenführenden zu berücksichtigen, um die Familienangehörigen von dem Erfordernis der erfolgreichen Ablegung einer Integrationsprüfung zu befreien, falls sie aufgrund dieser Umstände nicht in der Lage sind, diese Prüfung abzulegen oder zu bestehen. Andernfalls könnte dieses Erfordernis bei Vorliegen solcher Umstände ein kaum überwindbares Hindernis für die effektive Wahrnehmung des durch die Richtlinie 2003/86 anerkannten Rechts auf einen eigenen Aufenthaltstitel darstellen⁴⁵.

74. Im niederländischen System werden die in Art. 17 der Richtlinie 2003/86 genannten individuellen Umstände eines aus einem Drittstaat stammenden und einen eigenen Aufenthaltstitel beantragenden Familienangehörigen des Zusammenführenden offenbar erst dann berücksichtigt, wenn der Antragsteller erfolglos versucht hat, die Prüfungen abzulegen. Aus Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Wi folgt nämlich, dass der Integrationspflichtige nachweisen muss, dass er sich redlich angestrengt hat, an Kursen teilgenommen hat und mehrfach versucht hat, die Integrationsprüfung zu bestehen, bevor er in den Genuss einer Befreiung von der Prüfung kommen kann⁴⁶. Die Befreiung wird dem Drittstaatsangehörigen vom Staatssekretär gewährt, wobei der Drittstaatsangehörige seine unternommenen Anstrengungen nachweisen muss. Das System müsste vor dem Ablegen der Prüfung die individuelle Lage der Personen berücksichtigen, die einen eigenen Aufenthaltstitel beantragen, wie z. B. ihre kognitiven Fähigkeiten, ihre Verletzlichkeit⁴⁷, ihr Alter, ihren Bildungsgrad und ihren Gesundheitszustand. Dann wäre die Verhältnismäßigkeit des Systems meiner Meinung nach besser gewährleistet.

75. Die zuständigen nationalen Behörden (einschließlich der nationalen Gerichte) müssen bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/86 und bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung alle zu berücksichtigenden Interessen, insbesondere die der betroffenen Kinder, ausgewogen und sachgerecht bewerten⁴⁸.

76. Meiner Meinung nach ist die zweite Vorlagefrage daher wie folgt zu beantworten: Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung, die vorsieht, dass der Antrag auf einen eigenen Aufenthaltstitel eines Drittstaatsangehörigen, der sich seit mehr als fünf Jahren im Rahmen einer Familienzusammenführung rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines

43 Laut dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, KOM(2008) 610 endg. vom 8. Oktober 2008, S. 10 bis 11, beträgt die Höhe der Gebühren in den Niederlanden 1 368 Euro, davon entfallen 830 Euro auf das Visum für eine Familienzusammenführung und 350 Euro auf den Integrationstest.

44 Die Prüfung kann viermal wiederholt werden.

45 Vgl. entsprechend Urteil P und S (Rn. 49) und Urteil K und A (Rn. 58 bis 60).

46 C hat eine Befreiung erhalten, weil sie viermal zur Integrationsprüfung angetreten ist und eine Bescheinigung des Bildungsträgers vorgelegt hat, aus der hervorgeht, dass sie an 648 Kursstunden teilgenommen hat.

47 Leitlinien der Kommission, S. 16: „Besondere Aufmerksamkeit sollte auch der Tatsache gelten, dass in mehreren Teilen der Welt Frauen und Mädchen weniger Zugang zu Bildung haben und deshalb möglicherweise weniger Frauen als Männer lesen und schreiben können.“

48 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 81).

Mitgliedstaats aufhält, abgelehnt werden kann, weil der Drittstaatsangehörige den im nationalen Recht vorausgesetzten Integrationsmaßnahmen nicht nachgekommen ist, entgegensteht, da diese Bedingungen materielle Voraussetzungen darstellen, die in Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 nicht vorgesehen sind.

C. Zum Zeitpunkt des Wirksamwerdens eines Antrags auf Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels im Sinne von Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86

77. Seit dem 5. November 2008 hat die Klägerin C einen Aufenthaltstitel für den Aufenthalt bei ihrem Ehemann. Den niederländischen Behörden zufolge hat der Staatssekretär den Aufenthaltstitel für den Aufenthalt rückwirkend zum 10. Februar 2014 zurückgenommen, da C nicht mehr bei ihrem Ehemann gewohnt habe und der Aufenthaltstitel somit seine Rechtsgrundlage verloren habe. Somit ist der rechtmäßige Aufenthalt von C unterbrochen worden⁴⁹. Der Staatssekretär gewährte ihr den eigenen Aufenthaltstitel ab dem Zeitpunkt, zu dem C die Voraussetzung in Bezug auf die Integrationspflicht erfüllte, d. h. ab dem 16. Februar 2015. C macht geltend, sie habe bereits zu dem Zeitpunkt, als sie sich mehr als fünf Jahre im Rahmen der Familienzusammenführung rechtmäßig in den Niederlanden aufgehalten habe, die Voraussetzungen für die Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels erfüllt.

78. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob, wenn der Antrag auf Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren zum Zweck der Familienzusammenführung gestellt wird, eine nationale Regelung⁵⁰ zum eigenen Aufenthaltstitel, wonach der eigene Aufenthaltstitel von dem Tag an zu erteilen ist, an dem der Drittstaatsangehörige nachgewiesen hat, dass er alle Integrationsanforderungen erfüllt, darunter die Bedingung der Integrationsprüfung, und/oder frühestens ab dem Tag, an dem der Antrag eingegangen ist, mit Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 vereinbar ist.

79. Das vorlegende Gericht ist der Auffassung, dass der Wortlaut von Art. 15 der Richtlinie 2003/86 keinen eindeutigen Zeitpunkt benenne, ab dem der Aufenthaltstitel zu erteilen sei. Es schlägt zwei Auslegungen von Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie vor. Zum einen scheine aus Art. 15 Abs. 4 hervorzugehen, dass die Mitgliedstaaten die Verfahrensvoraussetzungen für die Erteilung und die Dauer eines eigenen Aufenthaltstitels im nationalen Recht festlegten. Somit seien es die Mitgliedstaaten, die den Zeitpunkt des Wirksamwerdens des Aufenthaltstitels definierten. Zum anderen sei es denkbar, dass das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel aufgrund von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 spätestens nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts entstehe und mit der Antragstellung erworben werde. Selbst wenn ein Drittstaatsangehöriger erst nach einem Aufenthalt von über fünf Jahren einen eigenen Aufenthaltstitel beantrage, sei das Recht auf den eigenen Aufenthaltstitel schon zuvor entstanden.

80. Ich bin der Auffassung, dass, wenn das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften an die Bedingung eines vorherigen Antrags geknüpft ist, der eigene Aufenthaltstitel *spätestens* zum Zeitpunkt der Stellung des Antrags wirksam werden müsste. Der Aufenthaltstitel müsste deklaratorischer Natur sein.

81. Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 bestimmt: „Spätestens nach fünfjährigem Aufenthalt und unter der Voraussetzung, dass dem Familienangehörigen kein Aufenthaltstitel aus anderen Gründen als denen der Familienzusammenführung erteilt wurde, [hat er] – falls erforderlich auf Antrag – das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel, der unabhängig von jenem des Zusammenführenden

⁴⁹ Die Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthalts kann sich auf die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis als langfristig Aufenthaltsberechtigter zu beantragen, und auf den Anspruch auf die niederländische Staatsbürgerschaft, der einen Zeitraum des rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats voraussetzt, auswirken.

⁵⁰ Im vorliegenden Fall Art. 26 Abs. 1 der Vw 2000.

ist.“⁵¹ Aus dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86, der die Formulierung „falls erforderlich auf Antrag“ verwendet, geht hervor, dass die Beantragung eines eigenen Aufenthaltstitels fakultativ ist. Die Verpflichtung, einen Antrag zu stellen, entspricht einer der „Bedingungen für die Erteilung ... eines eigenen Aufenthaltstitels“, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 15 Abs. 4 der Richtlinie 2003/86 festlegen können. Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie erlaubt Unterschiede in der Anwendung durch die Mitgliedstaaten. In den Mitgliedstaaten, in denen das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel an die Antragstellung geknüpft ist, konkretisiert sich der eigene Aufenthaltstitel erst mit der Einreichung des Antrags bei den zuständigen nationalen Behörden, und er wird erst mit Antragstellung wirksam. Insoweit entfaltet der eigene Aufenthaltstitel ab dem Zeitpunkt der Antragstellung Wirkung, was im Einklang mit Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 steht, wonach das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel „spätestens nach fünfjährigem Aufenthalt“ besteht.

82. Zudem müsste der Zeitpunkt, an dem der Antrag eingereicht wird, meiner Meinung nach als spätester Zeitpunkt betrachtet werden, ab dem ein eigener Aufenthaltstitel Wirkung entfaltet, da er es ermöglicht, die Gleichbehandlung aller Antragsteller zu gewährleisten, die sich zeitlich in der gleichen Situation befinden, indem sichergestellt wird, dass der Erfolg eines Antrags in erster Linie von Umständen abhängt, die in der Sphäre der Antragsteller liegen, nicht aber von Umständen, die in der Behördensphäre liegen, wie die Dauer der Bearbeitung des Antrags⁵². Eine solche Lösung entspricht dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86.

83. Außerdem bietet die soeben vorgeschlagene Auslegung von Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 Personen, die einen eigenen Aufenthaltstitel beantragen, mehr Rechtssicherheit. In besonders schwierigen Umständen, wie sie in Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie genannt sind, bestünde für einen Drittstaatsangehörigen, der unmittelbar nach der Beendigung der ehelichen Beziehung, Eltern-Kind-Beziehung oder sonstigen familiären Beziehung einen Antrag auf einen eigenen Aufenthaltstitel stellt, keine Gefahr der Unterbrechung seines rechtmäßigen Aufenthalts. Denjenigen Drittstaatsangehörigen, die vom Geltungsbereich des Art. 15 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 nicht erfasst sind, würde die Festlegung des Zeitpunkts der Antragstellung als Zeitpunkt, ab dem der eigene Aufenthaltstitel Wirkung entfaltet, ermöglichen, einer etwaigen Unterbrechung ihres rechtmäßigen Aufenthalts vorzugreifen, was ihnen mehr Rechtssicherheit verschaffen würde. Wird eine formelle Voraussetzung, z. B. das Erfordernis eines Ausweises oder eines Verwaltungsdokuments, erst später erfüllt, würde der eigene Aufenthaltstitel rückwirkend zum Zeitpunkt der Antragstellung gewährt.

84. Aufgrund dessen schlage ich vor, festzustellen, dass es mit Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 vereinbar ist, dass ein eigener Aufenthaltstitel ab dem Zeitpunkt der Antragstellung und gegebenenfalls rückwirkend zu diesem Zeitpunkt erteilt werden kann.

V. Ergebnis

85. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) gestellten Vorlagefragen wie folgt zu antworten:

1. Der Gerichtshof ist zuständig für die Beantwortung der sich auf die Auslegung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung in Rechtsstreitigkeiten über das Aufenthaltsrecht Familienangehöriger von Zusammenführenden niederländischer Staatsangehörigkeit beziehenden Fragen des vorlegenden Gerichts, da die Richtlinie im niederländischen Recht hinsichtlich dieser Familienangehörigen für unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt worden ist.

⁵¹ Hervorhebung nur hier.

⁵² Vgl. entsprechend Urteile vom 17. Juli 2014, Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092, Rn. 17), und vom 12. April 2018, A und S (C-550/16, EU:C:2018:248, Rn. 60).

2. Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 ist dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung, die vorsieht, dass der Antrag auf einen eigenen Aufenthaltstitel eines Drittstaatsangehörigen, der sich seit mehr als fünf Jahren im Rahmen einer Familienzusammenführung rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, aus dem Grund abgelehnt werden kann, dass der Drittstaatsangehörige den im nationalen Recht vorausgesetzten Integrationsmaßnahmen nicht nachgekommen ist, entgegensteht, da diese Bedingungen materielle Voraussetzungen darstellen, die in Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 nicht vorgesehen sind.
3. Art. 15 Abs. 1 und 4 der Richtlinie 2003/86 verbietet nicht, dass ein eigener Aufenthaltstitel ab dem Zeitpunkt der Antragstellung und gegebenenfalls rückwirkend von diesem Zeitpunkt an erteilt werden kann.