Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 27. Juni 2018 [1]

Rechtssache C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
Beteiligte:
H. Y. [2],
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

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

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Ausschluss vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/86/EG – Durch das nationale Recht für unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärte unionsrechtliche Bestimmungen – Zuständigkeit des Gerichtshofs – Recht auf Familienzusammenführung – Günstigere Regelung für Flüchtlinge – Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 – Ablehnung eines Antrags – Nichteinhaltung der Dreimonatsfrist nach Zuerkennung des subsidiären Schutzstatus – Ordnungsfrist“

I. Einleitung

1. In dieser Vorlage zur Vorabentscheidung, die vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) eingereicht 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 Familienzusammenführung [3] in einem Kontext zu entscheiden, in dem, obwohl die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Situation ausdrücklich vom Anwendungsbereich dieses Rechtsakts ausgeschlossen ist, beabsichtigt war, den Anwendungsbereich der Richtlinie mit dem nationalen Recht, das die Richtlinie umsetzt, einseitig zu erweitern, um eine derartige Situation zu erfassen. Diese Frage ist auch Gegenstand der Rechtssache C-257/17, C und A, in der meine Schlussanträge ebenfalls heute vorgelegt werden.

2. Zum anderen hat der Gerichtshof über die Art der in Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 genannten Frist von drei Monaten zu entscheiden, insbesondere über die Frage, ob die nationalen Behörden berechtigt sind, den Antrag auf Familienzusammenführung nur wegen Überschreitung dieser Frist abzulehnen.

1 Originalsprache: Französisch.

2 Am 11. Dezember 2017 hat das vorlegende Gericht dem Gerichtshof mitgeteilt, dass der niederländische Staatssekretär für Sicherheit und Justiz (im Folgenden: Staatssekretär) seine Berufungsklage in der Rechtssache betreffend den Kläger H. Y. zurückgenommen hat und es alle Fragen in Bezug auf die Rechtssachen, die K und B betreffen, aufrechterhalten wolle.

3 ABl. 2003, L 251, S. 12.

II. Rechtlicher und tatsächlicher Rahmen

A. Völkerrecht

3. Gemäß Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, das von der Generalversammlung angenommen und mit Entschließung Nr. 44/25 vom 20. November 1989 zur Unterzeichnung, zur Ratifikation und zum Beitritt aufgelegt wurde, ist bei „allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, … das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist".

4. Art. 8 Abs. 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) trägt die Überschrift „Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens" und bestimmt:

„Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung und ihrer Korrespondenz."

B. Unionsrecht

5. Art. 7 („Achtung des Privat- und Familienlebens") der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [4] (im Folgenden: Charta) bestimmt:

„Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation."

6. Art. 24 Abs. 2 und 3 der Charta lautet:

„(2) Bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen muss das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.

(3) Jedes Kind hat Anspruch auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen."

7. Die Richtlinie 2003/86 definiert die Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten. Nach ihrem zweiten Erwägungsgrund steht diese Richtlinie mit den Grundrechten und insbesondere mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens in Einklang, das in zahlreichen Instrumenten des Völkerrechts, darunter insbesondere Art. 8 EMRK und Art. 7 der Charta, verankert ist.

8. Nach dem achten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 „[sollte d]er Lage von Flüchtlingen … wegen der Gründe, die sie zur Flucht gezwungen haben und sie daran hindern, ein normales Familienleben zu führen, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Deshalb sollten günstigere Bedingungen für die Ausübung ihres Rechts auf Familienzusammenführung vorgesehen werden".

9. Art. 2 Buchst. b der Richtlinie 2003/86 bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

4 ABl. 2012, C 32, S. 391.

b) ‚Flüchtling' jeden Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, dem die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung zuerkannt wurde."

10. Nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/86 „[findet d]iese Richtlinie … keine Anwendung, wenn

c) dem Zusammenführenden der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat aufgrund subsidiärer Schutzformen gemäß internationalen Verpflichtungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Praktiken der Mitgliedstaaten genehmigt wurde oder er um die Genehmigung des Aufenthalts aus diesem Grunde nachsucht und über seinen Status noch nicht entschieden wurde".

11. Gemäß Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 2003/86 „[tragen b]ei der Prüfung des Antrags … die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass das Wohl minderjähriger Kinder gebührend berücksichtigt wird".

12. Nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 „[kann b]ei Einreichung des Antrags auf Familienzusammenführung … der betreffende Mitgliedstaat vom Antragsteller den Nachweis verlangen, dass der Zusammenführende über Folgendes verfügt:

a) Wohnraum, der für eine vergleichbar große Familie in derselben Region als üblich angesehen wird und der die in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden allgemeinen Sicherheits- und Gesundheitsnormen erfüllt;

b) eine Krankenversicherung für ihn selbst und seine Familienangehörigen, die im betreffenden Mitgliedstaat sämtliche Risiken abdeckt, die in der Regel auch für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind;

c) feste und regelmäßige Einkünfte, die ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaates für seinen eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen ausreicht. Die Mitgliedstaaten beurteilen diese Einkünfte anhand ihrer Art und Regelmäßigkeit und können die Höhe der Mindestlöhne und -renten sowie die Anzahl der Familienangehörigen berücksichtigen".

13. Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 und 3 in Kapitel V („Familienzusammenführung von Flüchtlingen") der Richtlinie 2003/86 bestimmt:

„Abweichend von Artikel 7 verlangen die Mitgliedstaaten in Bezug auf Anträge betreffend die … Familienangehörigen von einem Flüchtling und/oder einem (den) Familienangehörigen keinen Nachweis, dass der Flüchtling die in Artikel 7 genannten Bedingungen erfüllt.

…

Die Mitgliedstaaten können von dem Flüchtling die Erfüllung der in Artikel 7 Absatz 1 genannten Voraussetzungen verlangen, wenn der Antrag auf Familienzusammenführung nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt wurde."

14. Art. 17 der Richtlinie 2003/86 bestimmt:

„Im Fall der Ablehnung eines Antrags, dem Entzug oder der Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels sowie der Rückführung des Zusammenführenden oder seiner Familienangehörigen berücksichtigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland."

15. Art. 2 Buchst. f der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes [5] bestimmt:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

f) ‚Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz' einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikel[s] 15 zu erleiden, und auf den Artikel 17 Absätze 1 und 2 keine Anwendung findet und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will."

C. Niederländisches Recht

16. Nach Auffassung des Raad van State (Staatsrat) stellt ein Antrag auf Ausstellung eines Visums für einen Aufenthalt von über drei Monaten, wie er im Ausgangsverfahren in Rede steht, einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt zwecks Familienzusammenführung eines Flüchtlings oder eines subsidiär Schutzberechtigten dar. Ein solcher Antrag wird zugunsten eines Familienmitglieds gestellt, das sich im Ausland aufhält, oder wenn das Familienmitglied gleichzeitig mit dem Zusammenführenden in die Niederlande eingereist ist. Nach Einreichung des Antrags kann der Staatssekretär dem Familienmitglied von Amts wegen einen Aufenthaltstitel für Asylberechtigte erteilen.

17. Art. 29 Abs. 4 der Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (Gesetz zur allgemeinen Änderung des Ausländergesetzes, im Folgenden: Vw 2000), vom 23. November 2000 bestimmt: „Die befristete Aufenthaltserlaubnis nach Art. 28 kann auch einem Familienangehörigen im Sinne von Abs. 2 erteilt werden, der nicht ausschließlich innerhalb von drei Monaten, nachdem dem Ausländer gemäß Abs. 1 eine Aufenthaltserlaubnis nach Art. 28 erteilt wurde, nachgereist ist, wenn innerhalb dieser drei Monate von diesem Familienangehörigen oder für ihn ein Visum für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten beantragt wurde."

III. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

18. Die Klägerinnen K und B (im Folgenden: „K und B" oder „Klägerinnen K und B") sind Drittstaatsangehörige (Eritrea). Es handelt sich zum einen um die Ehefrau und zum anderen um die minderjährige, am 1. Juli 2014 geborene Tochter eines sich in den Niederlanden aufhaltenden Drittstaatsangehörigen (im Folgenden: Zusammenführender FG). Der Zusammenführende FG ist seit dem 23. September 2014 Inhaber einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für Asylberechtigte (im Folgenden: Aufenthaltstitel für Asylberechtigte). Durch diesen Aufenthaltstitel für Asylberechtigte erhält er subsidiären Schutz.

5 ABl. 2011, L 337, S. 9.

19. Nach einem Gespräch mit der unabhängigen Einrichtung VluchtelingenWerk Nederland [6] war der Zusammenführende FG zunächst davon ausgegangen, dass ein Antrag auf Familienzusammenführung nicht sinnvoll sei. Schließlich beantragte der Zusammenführende FG dennoch gemäß Art. 29 Abs. 2 und 4 Vw 2000 die Familienzusammenführung zugunsten von K und B, allerdings nicht fristgemäß [7].

20. Mit den zwei Bescheiden vom 20. April 2015 und vom 8. November 2015 bestätigte der Staatssekretär die Ablehnung des Antrags auf Familienzusammenführung, den der Zusammenführende FG zugunsten der Klägerinnen K und B eingereicht hatte, mit der Begründung, dass der Antrag nicht innerhalb der Dreimonatsfrist gestellt worden sei und diese Verspätung nicht nach Art. 29 Abs. 2 und 4 Vw 2000 entschuldbar sei.

21. Mit Urteil vom 24. Juni 2016 erklärte die Rechtbank Den Haag zittingsplaats Amsterdam (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Amsterdam, im Folgenden: Rechtbank) die Klage von K und B gegen die Ablehnung des Antrags auf Familienzusammenführung für unbegründet.

22. Gegen das Urteil der Rechtbank legten die Klägerinnen K und B beim vorlegenden Gericht ein Rechtsmittel ein. Sie machen erstens geltend, die Rechtbank habe verkannt, dass die Beurteilung der Entschuldbarkeit der Überschreitung der Dreimonatsfrist im Hinblick auf das Ziel und die *ratio* der Frist erfolgen müsse. Zweitens habe sie ihr Urteil zu Unrecht darauf gestützt, dass der Zusammenführende FG gewusst habe, dass er den Antrag innerhalb der Dreimonatsfrist einreichen müsse, und verpflichtet gewesen sei, sich vor dem Ablauf der Frist genauer über die Möglichkeit der Beantragung einer Familienzusammenführung zu informieren. Drittens habe sie nicht erkannt, dass die in Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 genannte Frist nicht als Ausschlusskriterium angewandt werden dürfe und der Staatssekretär bei seiner Beurteilung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen müsse. Außerdem seien bei der Beurteilung gemäß Art. 5 Abs. 5 und Art. 17 der Richtlinie 2003/86 auch die Interessen des Kindes zu berücksichtigen. Viertens habe die Rechtbank verkannt, dass das Verweisen auf einen regulären Antrag auf Erteilung eines Visums für einen Aufenthalt von über drei Monaten zwecks Familienzusammenführung dem Ziel der Richtlinie 2003/86 und deren praktischer Wirksamkeit zuwiderlaufe.

23. Das vorlegende Gericht möchte als Erstes wissen, ob der Gerichtshof zuständig ist, da subsidiär Schutzberechtigte vom Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/86 ausgeschlossen seien. Denn auch wenn der niederländische Gesetzgeber einen Verweis auf den Inhalt der Richtlinie gesetzt habe, sei es im Interesse der Union, dass die aus dem Unionsrecht übernommenen Bestimmungen einheitlich ausgelegt würden [8]. Aus dem Urteil vom 18. Oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, im Folgenden: Urteil Nolan), folge jedoch, dass die Union kein Interesse an der einheitlichen Auslegung eines Rechtsakts habe, wenn ein inländischer Sachverhalt betroffen sei, der ausdrücklich vom Geltungsbereich dieses Rechtsakts ausgenommen sei [9]. Beim vorlegenden Gericht herrsche Unklarheit darüber, ob das Urteil Nolan anwendbar bleibe, da es sich nicht auf einen Sachverhalt beziehe, auf den das Unionsrecht für unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt worden sei [10]. Da dieses Urteil vom Gerichtshof 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, frage sich das vorlegende Gericht, ob das Urteil Nolan dazu führen könne, dass sich der Gerichtshof für die Beantwortung des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens für unzuständig erkläre.

6 Dies ist eine unabhängige Einrichtung, die die Interessen von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten in den Niederlanden vertritt.

7 Der Antrag wurde am 22. Januar 2015 eingereicht, d. h. einen Monat nach dem Ablauf der Dreimonatsfrist, die in der Richtlinie 2003/86 vorgesehen ist.

8 Das vorlegende Gericht verweist auf die Urteile vom 18. Oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, Rn. 46), vom 7. November 2013, Roméo (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).

9 Vgl. in diesem Sinne Urteil Nolan (Rn. 53 bis 56).

10 Vgl. in diesem Sinne Urteil Nolan (Rn. 52).

24. Als Zweites stellt das vorlegende Gericht eine Auslegungsfrage hinsichtlich Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86. Werde der Antrag auf Familienzusammenführung nicht rechtzeitig gestellt und sei die Überschreitung der Dreimonatsfrist nicht entschuldbar, da ihre Ursache dem Zusammenführenden FG zugerechnet werden könne, werde der Antrag nicht inhaltlich geprüft; der Staatssekretär berücksichtige daher weder die Bestimmungen von Art. 5 Abs. 5 (Berücksichtigung des Kindeswohls) noch die von Art. 17 (Berücksichtigung der individuellen Umstände) der Richtlinie 2003/86. Das vorlegende Gericht ist jedoch der Auffassung, dass es einer genaueren Auslegung von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 dieser Richtlinie bedürfe, um die Rügen der Klägerinnen K und B zu prüfen.

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

1. Ist der Gerichtshof unter Berücksichtigung von Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/86 und des Urteils Nolan zuständig, um Vorlagefragen des niederländischen Gerichts zur Auslegung von Bestimmungen dieser Richtlinie in einem Rechtsstreit zu beantworten, der das Aufenthaltsrecht eines Familienangehörigen eines subsidiär Schutzberechtigten betrifft, wenn diese Richtlinie im niederländischen Recht für auf subsidiär Schutzberechtigte unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt worden ist?

2. Steht das System der Richtlinie 2003/86 einer nationalen Vorschrift wie der im Ausgangsverfahren fraglichen entgegen, wonach ein Antrag auf Berücksichtigung für eine Familienzusammenführung gemäß den günstigeren Bestimmungen des Kapitels V allein deshalb abgelehnt werden kann, weil er nicht innerhalb der in Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 genannten Frist gestellt wurde?

   Ist es für die Beantwortung dieser Frage erheblich, dass im Fall einer Überschreitung der vorgenannten Frist ein Antrag auf Familienzusammenführung – unabhängig davon, ob nach einer Ablehnung oder nicht – gestellt werden kann, bei dem geprüft wird, ob die in Art. 7 der Richtlinie 2003/86 aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind, und die in Art. 5 Abs. 5 und Art. 17 der Richtlinie genannten Interessen und Umstände berücksichtigt werden?

26. In der vorliegenden Rechtssache haben die Klägerinnen K und B, die niederländische Regierung sowie die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht.

27. In der mit der Rechtssache C-257/17, C und A, gemeinsamen mündlichen Verhandlung vom 19. März 2018, haben die Kläger C und A und sodann die Klägerinnen K und B, die niederländische Regierung sowie die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben.

IV. Würdigung

A. Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

28. Der Zusammenführende FG besitzt einen Aufenthaltstitel für Asylberechtigte, der ihm subsidiären Schutz gewährt. Er hat einen Antrag auf Familienzusammenführung zugunsten der Klägerinnen K und B im Sinne der Richtlinie 2003/86 gestellt.

29. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/86 „[findet d]ie Richtlinie … keine Anwendung, wenn dem Zusammenführenden der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat aufgrund subsidiärer Schutzformen gemäß internationalen Verpflichtungen, einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder Praktiken der Mitgliedstaaten genehmigt wurde“ [11]. Folglich wird der Zusammenführende FG nicht vom sachlichen Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/86 erfasst [12].

30. Der niederländische Gesetzgeber hat jedoch einseitig entschieden, die günstigeren Bestimmungen zur Familienzusammenführung von Flüchtlingen in Kapitel V der Richtlinie 2003/86, darunter Art. 12, der Gegenstand der zweiten Vorlagefrage ist, auf subsidiär Schutzberechtigte und ihre Familienangehörigen anzuwenden [13]. Der vorliegende Sachverhalt ist durch das nationale Recht geregelt. Mit anderen Worten handelt es sich um eine Erweiterung des sachlichen Geltungsbereichs der niederländischen Regelung – der Vw 2000 – zugunsten von Personen, die subsidiären Schutz genießen. 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 Klägerinnen des Ausgangsverfahrens vertreten wird, jedoch von der Kommission bestritten wird.

31. 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 stellt [14]. Betreffen die von den nationalen Gerichten vorgelegten Fragen die Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts, so ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, darüber zu befinden [15].

32. 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 Anwendungsbereichs dieses Rechtsakts für anwendbar erklärt werden, einheitlich ausgelegt werden.

11 Zunächst sah der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 1. Dezember 1999 (KOM[1999] 638 endg.) ein Recht auf Familienzusammenführung zugunsten subsidiär Schutzberechtigter vor. Mit seiner in der Plenartagung am 6. September 2000 angenommenen Stellungnahme hat das Europäische Parlament die allgemeine Herangehensweise und die grundsätzliche Ausrichtung des Vorschlags unterstützt, jedoch eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Richtlinienvorschlags verlangt, um Personen auszuschließen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird (Abänderung 19). Die Kommission hat den Vorschlag daher geändert und dies damit begründet, dass der Begriff der „Personen, die eine Form subsidiären Schutzes genießen“ noch nicht harmonisiert sei: vgl. Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM[2000] 624 endg.).

12 Dies darf jedoch nicht zu dem Schluss verleiten, dass die Richtlinie 2003/86 die Mitgliedstaaten verpflichtet, temporär oder subsidiär Schutzberechtigten das Recht auf Familienzusammenführung zu verweigern. Die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. 2001, L 212, S. 12) räumt temporär Schutzberechtigten ausdrücklich das Recht auf Familienzusammenführung ein. Vgl. in diesem Sinne auch die Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung vom 3. April 2014 (im Folgenden: Mitteilung der Kommission über die Leitlinien, KOM[2014] 210 endg., Rn. 6.2, S. 25).

13 Dies ist kein Einzelfall. Laut dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat vom 8. Oktober 2008 über die Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM[2008] 610 endg., S. 5) wenden die Tschechische Republik, die Republik Estland, die Französische Republik, das Großherzogtum Luxemburg, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, die portugiesische Republik, die Republik Finnland und das Königreich Schweden die Richtlinie trotz des oben genannten Ausschlusses auf subsidiär Schutzberechtigte an. In der Mitteilung der Kommission über die Leitlinien (vgl. Rn. 6.2, S. 25) fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, Vorschriften zu erlassen, die Flüchtlingen und Personen, die vorübergehenden oder subsidiären Schutz genießen, ähnliche Rechte gewähren, da sich ihre Schutzbedürfnisse nicht unterscheiden.

14 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, Agafiței u. a. (C-310/10, EU:C:2011:467, Rn. 24 und 25), sowie vom 21. Dezember 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, Rn. 15).

15 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, Agafiței 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).

33. 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 gleichbehandelt werden [16]. 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 ist [17].

34. 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 Anwendungsbereich dieses Rechtsakts ausgenommen hat, einheitlich ausgelegt werden [18]. 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.“ [19]

35. Ich bin jedoch der Meinung, dass das Urteil vom 19. Oktober 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773), das ebenfalls eine ausdrückliche Ausnahme vom Anwendungsbereich einer Unionsrichtlinie betrifft [20], 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* [21], dass die Union ein Interesse daran hat, dass [die Begriffe der fraglichen Richtlinie] einheitlich ausgelegt werden, um künftige Auslegungsunterschiede zu verhindern.“ 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* [22], 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 wird [23].

36. Das ist auch hier der Fall.

16 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).

17 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).

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

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

20 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 (im Folgenden: Mehrwertsteuerrichtlinie), 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).

21 Hervorhebung nur hier.

22 Hervorhebung nur hier.

23 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.

37. 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 Regelung für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen und die Familienzusammenführung von subsidiär Schutzberechtigten enthalten. Der Staatssekretär hat als Grund hierfür angeführt, dass das Königreich der Niederlande an einen Aufenthaltstitel wegen Asyl aufgrund subsidiären Schutzes dieselben Rechtsfolgen knüpfe wie an einen Aufenthaltstitel wegen Asyl aufgrund des Flüchtlingsstatus. Das vorlegende Gericht sowie die niederländische Regierung und die Klägerinnen K und B sind der Auffassung, dass der niederländische Gesetzgeber Kapitel V der Richtlinie 2003/86 auf Sachverhalte, die nach Art. 3 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie nicht in den Geltungsbereich des Unionsrechts fallen, für unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt habe. Folglich sei die Richtlinie auf subsidiär Schutzberechtigte entsprechend anwendbar.

38. Wäre der Gerichtshof im vorliegenden Fall nicht für die Auslegung von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 zuständig, sähe sich das vorlegende Gericht gezwungen, die Vorschrift selbst auszulegen, 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 Gerichtshof vertreten könnte. Außerdem könnte sie die nationalen Gerichte des betroffenen Mitgliedstaats künftig davon abhalten, dem Gerichtshof eine solche Frage vorzulegen. Jedenfalls entstammt der Begriff, um dessen Auslegung das vorlegende Gericht ersucht, dem Unionsrecht und wird auf einen Sachverhalt angewandt, der dem Anwendungsbereich der Richtlinie unterliegt.

39. 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, deren Handhabung ein Mitgliedstaat am Unionsrecht ausrichten will, nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen. Angesichts dieser Erwägungen hat die Union ein Interesse an der einheitlichen Auslegung der streitigen Bestimmungen. Zudem sind die Angaben des vorlegenden Gerichts hinreichend genau und belegen, dass das nationale Recht, indem es sich dem Unionsrecht anpasst, unmittelbar und unbedingt auf dieses verweist.

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

B. Zur Auslegung der Dreimonatsfrist gemäß Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86

1. Vorbemerkungen

41. Es ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das Recht auf Familienzusammenführung, das von der Richtlinie 2003/86 anerkannt und geregelt wird, einen besonderen Aspekt des Rechts auf Achtung des Familienlebens darstellt, das seinerseits ein in Art. 8 EMRK und Art. 7 der Charta verankertes Grundrecht darstellt und als solches in der Rechtsordnung der Europäischen Union geschützt wird [24]. Der unmittelbare Zusammenhang zwischen dem Grundrecht auf Achtung des Familienlebens und dem Recht auf Familienzusammenführung wird im zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 ausdrücklich anerkannt [25].

24 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 52 und die dort angeführte Rechtsprechung), und meine Schlussanträge in der Rechtssache Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, Nr. 20).

25 Vgl. Nr. 7 der vorliegenden Schlussanträge.

42. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof daher ausdrücklich festgestellt, dass die Bestimmungen der Richtlinie 2003/86 im Licht der Grundrechte und insbesondere des Rechts auf Achtung des Familienlebens auszulegen sind, das sowohl in der EMRK als auch in der Charta verankert ist [26]. Art. 7 der Charta ist zudem in Verbindung mit der Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls nach Art. 24 Abs. 2 der Charta und unter Beachtung des in deren Art. 24 Abs. 3 niedergelegten Erfordernisses zu lesen, dass das Kind regelmäßig persönliche Beziehungen zu beiden Eltern unterhält [27]. Darüber hinaus hat der Gerichtshof entschieden, dass von einem Kind oder einem seiner gesetzlichen Vertreter zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Mitgliedstaat oder Ausreise aus einem Mitgliedstaat von den Mitgliedstaaten wohlwollend, human und beschleunigt zu bearbeiten sind [28].

43. Zwar lassen sich die Art. 7 und 24 der Charta, die die Bedeutung des Familienlebens für Kinder unterstreichen, nicht dahin auslegen, dass den Mitgliedstaaten der Ermessensspielraum genommen würde, über den sie bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung verfügen [29]. Jedoch müssen bei einer solchen Prüfung und bei der Feststellung, ob die Bedingungen der Richtlinie 2003/86 erfüllt sind, die Bestimmungen dieser Richtlinie im Licht von Art. 7 und Art. 24 Abs. 2 und 3 der Charta ausgelegt und angewandt werden, wie sich im Übrigen aus dem Wortlaut des zweiten Erwägungsgrundes und des Art. 5 Abs. 5 dieser Richtlinie ergibt, wonach die Mitgliedstaaten die fraglichen Anträge auf Familienzusammenführung unter Berücksichtigung des Wohls der betroffenen Kinder und in dem Bestreben, das Familienleben zu fördern, prüfen müssen [30].

44. Der Gerichtshof hat die Bedeutung einiger völkerrechtlicher Instrumente zum Schutz der Menschenrechte, denen er bei der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts Rechnung trägt, bestätigt, darunter der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte [31] und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes bindet ebenso wie die anderen genannten völkerrechtlichen Instrumente jeden der Mitgliedstaaten [32].

45. Der Gerichtshof hat darüber hinaus ausgeführt, dass der den Mitgliedstaaten durch die Bestimmungen der Richtlinie 2003/86 eventuell eröffnete Handlungsspielraum von ihnen nicht in einer Weise genutzt werden darf, die das Ziel der Richtlinie – die Begünstigung der Familienzusammenführung – und ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigen würde [33].

26 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 44), und meine Schlussanträge in der Rechtssache Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, Nr. 22).

27 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 57 und 58), vom 23. Dezember 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, Rn. 54), und vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 76), sowie Art. 9 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

28 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 57), und Art. 10 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

29 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 59), und vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 79).

30 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 80).

31 Angenommen und zur Unterzeichnung, zur Ratifizierung und zum Beitritt aufgelegt durch die Resolution der Vollversammlung 2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966.

32 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 35 bis 38).

33 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), vom 9. Juli 2015, K und A (Rn. 50), sowie meine Schlussanträge in der Rechtssache Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, Nr. 25).

46. Zudem ergibt sich nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs aus Art. 17 der Richtlinie 2003/86, wonach im Fall der Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung „die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland“ berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten zu einer individualisierten Prüfung der Anträge auf Zusammenführung verpflichtet sind [34].

47. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts ist im Licht dieser in der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze zu beantworten.

2. Zur zweiten Vorlagefrage

48. Es steht fest, dass in der vorliegenden Rechtssache nach Ablauf der Frist von drei Monaten nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus (im Folgenden: Dreimonatsfrist), die in Art. 29 Abs. 2 und 4 Vw 2000 genannt ist und mit der Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 umgesetzt wird, ein Antrag auf Familienzusammenführung zugunsten der Klägerinnen K und B eingereicht wurde [35].

49. Nach dem nationalen Recht ist die Einhaltung der Dreimonatsfrist zur Einreichung eines Antrags auf Familienzusammenführung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 eine Voraussetzung für die Zulässigkeit des Antrags. Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass der Antrag auf Familienzusammenführung im Rahmen dieser Prüfung nicht im Licht von Art. 5 Abs. 5 (Berücksichtigung des Kindeswohls) und Art. 17 (Berücksichtigung der individuellen Umstände) der Richtlinie 2003/86 geprüft werde [36]. Art. 29 Abs. 2 und 4 Vw 2000 biete keine Möglichkeit, ausnahmsweise eine Interessenabwägung oder eine großzügige Auslegung vorzunehmen.

50. Dagegen prüft der Staatssekretär, ohne jedoch eine Interessenabwägung vorzunehmen, ob eine Überschreitung der Dreimonatsfrist aus humanitären Erwägungen entschuldbar ist und ob die Ursache für die Fristüberschreitung dem betreffenden Zusammenführenden oder seinem Familienangehörigen vernünftigerweise zugerechnet werden kann. Falls der Antrag jedoch nicht fristgemäß eingereicht wird und der Staatssekretär die Fristüberschreitung nicht für entschuldbar hält, lehnt er den Antrag ab, ohne ihn in der Sache zu prüfen. Der Staatssekretär berücksichtigt auch nicht die Bestimmungen von Art. 5 Abs. 5 und Art. 17 der Richtlinie 2003/86.

51. Dagegen besteht laut dem vorlegenden Gericht – unabhängig davon, ob zuvor ein Antrag abgelehnt wurde, weil der Staatssekretär die Überschreitung der Dreimonatsfrist für unentschuldbar hielt – die Möglichkeit, dass der Flüchtling einen regulären Antrag auf Erteilung eines Visums für einen Aufenthalt von über drei Monaten zwecks Familienzusammenführung im Sinne des regulären Verfahrens nach der Richtlinie 2003/86 stellt. Der Staatssekretär ist der Auffassung, der Zusammenführende FG könne sich nicht mehr auf die günstigeren Bestimmungen von Kapitel V der Richtlinie berufen, da er die Dreimonatsfrist nicht eingehalten habe. In diesem Fall prüft der Staatssekretär, ob die Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie erfüllt sind; er kann den zusammenführenden Flüchtling jedoch von der Verpflichtung, über feste und regelmäßige Einkünfte zu verfügen, sowie von der Verpflichtung, Gebühren zu entrichten, befreien und prüft den Antrag auch im Rahmen von Art. 8 EMRK.

34 Vgl. entsprechend Urteile vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 48), vom 9. Juli 2015, K und A (Rn. 58 und 59), sowie meine Schlussanträge in den Rechtssachen Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, Nr. 26) und Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, Nr. 57).

35 Der Antrag auf Familienzusammenführung wurde vier Monate nach Erteilung des Aufenthaltstitels für Asylberechtigte gestellt.

36 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts kann die Beurteilung der Entschuldbarkeit der Überschreitung der Dreimonatsfrist nicht im Hinblick auf das Ziel und die *ratio* der Frist erfolgen, da im Rahmen dieser Prüfung keine Interessenabwägung vorzunehmen sei.

52. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die Richtlinie 2003/86 einer nationalen Vorschrift entgegensteht, wonach ein Antrag auf Familienzusammenführung gemäß den günstigeren Bestimmungen des Kapitels V der Richtlinie allein deshalb als unzulässig abgelehnt werden kann, weil er nicht innerhalb der Dreimonatsfrist gestellt wurde. Sodann möchte es wissen, ob im Fall einer Überschreitung dieser Frist ein Antrag auf Familienzusammenführung – unabhängig davon, ob nach einer Ablehnung oder nicht – gestellt werden kann, bei dem geprüft wird, ob die in Art. 7 der Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind, und die in Art. 5 Abs. 5 und Art. 17 der Richtlinie genannten Interessen und Umstände berücksichtigt werden.

53. Das vorlegende Gericht erwägt zwei verschiedene Auslegungen von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86. Seiner Auffassung nach könnte die erste Auslegung zu der Schlussfolgerung führen, dass Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 eine Voraussetzung aufstelle, wonach der Antrag auf Familienzusammenführung innerhalb einer Frist von drei Monaten eingereicht werden müsse. Im Gegensatz zu Art. 7 der Richtlinie handle es sich bei der Dreimonatsfrist nicht um eine offene Norm, deren Inhalt durch nationales Recht genauer zu bestimmen sei, wie dies für die Voraussetzungen gelte, die in Art. 7 festgelegt seien und die der Gerichtshof in seinen Urteilen vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), und vom 21. April 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285), ausgelegt habe. Bei der Prüfung von Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2003/86 habe der Gerichtshof den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Art. 17 der Richtlinie berücksichtigt. Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 scheine für den Fall, dass die Voraussetzung nicht erfüllt sei, weder eine inhaltliche Prüfung noch eine Interessenabwägung zu erfordern. Bei der zweiten Auslegung stützt sich das vorlegende Gericht auf Art. 5 Abs. 5 in Verbindung mit Art. 17 der Richtlinie 2003/86. Demnach seien die Mitgliedstaaten bei der Prüfung eines Antrags verpflichtet, das Wohl des minderjährigen Kindes gebührend zu berücksichtigen und im Fall der Ablehnung des Antrags die individuellen Umstände des Zusammenführenden oder der Person, die durch das Recht auf Familienzusammenführung begünstigt wird, zu würdigen.

54. Dieser zweiten Auslegung schließe ich mich uneingeschränkt an.

55. Bevor ich mich den Fragen nach der Tragweite und Art der Dreimonatsfrist gemäß Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 widme, ist auf den Kontext hinzuweisen, in den diese Vorschrift eingebettet ist.

56. Die Richtlinie 2003/86 unterscheidet zwischen zwei Regelungen zur Familienzusammenführung: erstens eine gewöhnliche Regelung, die sich an Drittstaatsangehörige richtet und deren materielle Voraussetzungen u. a. in Art. 7 der Richtlinie aufgeführt sind, und zweitens eine „günstigere“ [37] Regelung oder ein „Vorzugsrecht“ [38] im Hinblick auf die Familienzusammenführung von Flüchtlingen unter den Voraussetzungen des Kapitels V der Richtlinie 2003/86 und insbesondere deren Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3, um dessen Auslegung ersucht wird. Der zuletzt genannte Artikel ist Bestandteil von Kapitel V der Richtlinie und sieht im Licht deren achten Erwägungsgrundes und angesichts der Situation von Flüchtlingen die Möglichkeit vor, ihnen besondere Aufmerksamkeit zu schenken und insoweit günstigere Bedingungen für die Ausübung ihres Rechts auf Familienzusammenführung festzulegen. Die Systematik der Richtlinie bestätigt, dass Flüchtlinge in den Genuss einer günstigeren Regelung kommen, denn mehrere Bestimmungen, u. a. Art. 10, Art. 11 Abs. 2 und Art. 12 Abs. 1 und 2 der Richtlinie [39] weichen von der Standardregelung der Richtlinie ab.

37 Vgl. in diesem Sinne Urteil des EGMR vom 10. Juli 2014, Mugenzi/Frankreich, Req. 52701/09, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54; der EGMR hat daran erinnert, dass die Wahrung des Familienverbands ein wesentliches Recht des Flüchtlings ist und die Familienzusammenführung einen wichtigen Faktor darstellt, durch den Personen, die vor Verfolgung geflüchtet sind, wieder in ein normales Leben zurückfinden können. Darüber hinaus hat der EGMR festgestellt, dass die Gewährung eines solchen internationalen Schutzes ein Beweis für die Schutzbedürftigkeit der Betroffenen ist. Auf internationaler und europäischer Ebene herrscht Einigkeit darüber, dass für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen ein günstigeres Verfahren als für andere Ausländer angewandt werden muss, und dies geht auch aus dem Mandat des Hohen Flüchtlingskommissars und den Bestimmungen der Richtlinie 2003/86 hervor.

38 Schlussanträge von Generalanwalt Bot in der Rechtssache A und S (C-550/16, EU:C:2017:824, Nr. 29).

39 Diese Artikel weichen von den Art. 4, 5, 7 und 8 der Richtlinie 2003/86 ab.

57. Insoweit muss ein zusammenführender Flüchtling, der einen Antrag auf Familienzusammenführung nach Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 stellt, „[a]bweichend von Artikel 7 … keinen Nachweis [erbringen], dass [er] die in Artikel 7 genannten Bedingungen erfüllt“. Die Regelung, die für zusammenführende Flüchtlinge angewandt wird, ist erheblich vereinfacht, so dass ihr Recht auf Familienzusammenführung besser geschützt ist.

58. Wird der Antrag auf Familienzusammenführung jedoch nicht innerhalb der Dreimonatsfrist gemäß Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 gestellt, sieht dieser Artikel vor, dass „[d]ie Mitgliedstaaten … von dem Flüchtling *die Erfüllung der* in Artikel 7 Absatz 1 genannten *Voraussetzungen* verlangen [*können*]“ [40]. Der zusammenführende Flüchtling muss dann nachweisen, dass er über einen als üblich angesehenen Wohnraum, eine Krankenversicherung und feste, regelmäßige und ausreichende Einkünfte verfügt.

59. Dies bedeutet nicht, dass der Antrag nach Verstreichen der Dreimonatsfrist *ipso iure* abgelehnt werden kann, sondern lediglich, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Prüfung eines Antrags auf Familienzusammenführung gemäß Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 verlangen können, dass der zusammenführende Flüchtling die materiellen Voraussetzungen von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie erfüllt. Das Überschreiten der in Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie vorgesehenen Dreimonatsfrist hat somit keine Verfahrensfolgen und führt daher nicht dazu, dass der Antrag auf Familienzusammenführung unzulässig wird und ein neuer Antrag auf der Grundlage der Bestimmungen des regulären Verfahrens nach der Richtlinie 2003/86 gestellt werden muss, sondern die Fristüberschreitung hat etwaige materiell-rechtliche Folgen, d. h. sie eröffnet den Mitgliedstaaten nur die Möglichkeit, die Erfüllung der Voraussetzungen gemäß Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie zu verlangen.

60. Mit anderen Worten sind der Antrag auf Familienzusammenführung und somit das Vorliegen der Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 im Rahmen des Antrags zu prüfen, der nach Kapitel V der Richtlinie gestellt wird.

61. Dieses Ergebnis wird meiner Meinung nach durch die Ziele der Richtlinie 2003/86 bestätigt, insbesondere durch die Bestimmungen zu Flüchtlingen.

62. Es ist nämlich erstens zu beachten, dass die Zweckbestimmung der Richtlinie 2003/86 darauf beruht, dass „[d]ie Familienzusammenführung … eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass ein Familienleben möglich ist“, insbesondere für Flüchtlinge, deren persönliche Lage „sie daran hinder[t], ein normales Familienleben zu führen“ [41]. Insoweit müssen sowohl die Gründe, die mit einer etwaigen Fristüberschreitung verbunden sind, als auch das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie im Hinblick auf die bevorzugte Stellung geprüft werden, die den Flüchtlingen durch die Richtlinie zuerkannt wird. Diese bevorzugte Stellung ist auf die praktischen Schwierigkeiten zurückzuführen, mit denen Flüchtlinge konfrontiert sind und die sich von den Schwierigkeiten unterscheiden, denen andere Drittstaatsangehörige ausgesetzt sind [42].

63. Der den Mitgliedstaaten eröffnete Beurteilungsspielraum darf von ihnen nicht in einer Weise genutzt werden, die das Richtlinienziel – die Begünstigung der Familienzusammenführung – und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen würde [43].

40 Hervorhebung nur hier.

41 Erwägungsgründe 4 und 8 der Richtlinie 2003/86.

42 Vgl. in diesem Sinne Grünbuch zum Thema Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86) (KOM[2011] 735 endg.), Nr. 4.2 „Fragen im Zusammenhang mit Asyl“, S. 7.

43 Vgl. Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge.

64. Würde man jedoch von einem zusammenführenden Flüchtling, der die in Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 vorgesehene Dreimonatsfrist überschritten hat, verlangen, dass er einen neuen Antrag auf Familienzusammenführung gemäß dem regulären Verfahren der Richtlinie 2003/86 stellt, so würde dies die Wirksamkeit des ursprünglich bevorzugten Rechts von Flüchtlingen auf Familienzusammenführung beeinträchtigen und die günstigeren Bestimmungen des Kapitels V, die – naturgemäß schutzbedürftigere – zusammenführende Flüchtlinge betreffen, ihrer praktischen Wirksamkeit berauben.

65. Zweitens sind, wie bereits oben in den Nrn. 41 bis 47 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt, die Bestimmungen der Richtlinie 2003/86 im Licht von Art. 7 und von Art. 24 Abs. 2 und 3 der Charta auszulegen und anzuwenden, wie zudem aus dem zweiten Erwägungsgrund und Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 2003/86 hervorgeht. Die Gründe, die mit einer etwaigen Überschreitung der Dreimonatsfrist gemäß Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie verbunden sind, sowie die in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie genannten Voraussetzungen sind daher im Licht von Art. 5 Abs. 5 und Art. 17 der Richtlinie 2003/86 zu prüfen.

66. Insoweit haben die Mitgliedstaaten nicht nur ihr nationales Recht unionsrechtskonform auszulegen, sondern auch darauf zu achten, dass sie sich nicht auf eine Auslegung einer Vorschrift des abgeleiteten Rechts stützen, die mit den durch die Unionsrechtsordnung geschützten Grundrechten kollidiert [44].

67. Folglich kann Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 nicht so ausgelegt und angewandt werden, dass die Anwendung zu einem Verstoß gegen die in den oben genannten Bestimmungen der Charta verankerten Grundrechte führt.

68. Drittens folgt aus der systematischen Auslegung der Richtlinie 2003/86, dass Art. 5 Abs. 5 und Art. 17 der Richtlinie „horizontale“ Klauseln und als solche obligatorisch sind [45]. Sie werden bei jeder verfahrens- und materiell-rechtlichen Prüfung eines Antrags auf Familienzusammenführung als Leitprinzipien im Hinblick auf alle Bestimmungen der Richtlinie angewandt, darunter die Einhaltung der Dreimonatsfrist. Insoweit verlangt der Unionsgesetzgeber von den Mitgliedstaaten, „dass das Wohl minderjähriger Kinder gebührend berücksichtigt wird“ [46]. Diese Auslegung wird durch Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 bestätigt, der sich auf die Bedingungen der Stellung und Prüfung des Antrags auf Familienzusammenführung bezieht und daran erinnert, dass die nationalen Behörden bei der Prüfung des Antrags die Bestimmungen von Art. 5 der Richtlinie beachten müssen, wozu der in dessen Abs. 5 genannte Grundsatz des Kindeswohls zählt.

69. Zudem muss bei der Prüfung des Antrags auf Familienzusammenführung gemäß Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 in Verbindung mit deren achtem Erwägungsgrund „[d]er Lage von Flüchtlingen … besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden“. Bei der Prüfung eines Antrags auf Familienzusammenführung sind die nationalen Behörden verpflichtet, die Anträge zu individualisieren, d. h. eine Einzelfallprüfung vorzunehmen [47] und eine umfassende Bewertung aller relevanten Faktoren in jedem Einzelfall durchzuführen [48], wobei sie im Fall der Ablehnung eines Antrags „die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem

44 Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:2006:429, Rn. 105), und vom 23. Dezember 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, Rn. 34).

45 Vgl. in diesem Sinne Grünbuch zum Thema Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86) (KOM[2011] 735 endg.), Nr. 5.5, S. 9.

46 Vgl. Art. 5 Abs. 5 der Richtlinie 2003/86.

47 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 64).

48 Vgl. in diesem Sinne Mitteilung der Kommission über die Leitlinien, Rn. 7 „Allgemeine Grundsätze“ und 7.4 „Einzelfallbewertung“, S. 29.

Herkunftsland“ [49] berücksichtigen [50]. Insbesondere sind im Rahmen dieser Prüfung alle Umstände, die die Verfügbarkeit der Informationen über die Dreimonatsfrist betreffen, in der ein zusammenführender Flüchtling seinen Antrag auf Familienzusammenführung stellen muss, wie z. B. die Klarheit, Zugänglichkeit und Zweckmäßigkeit [51] dieser Informationen, und die eine Überschreitung der Dreimonatsfrist rechtfertigen können, von den nationalen Behörden zu berücksichtigen. Eine dermaßen kurze Frist, bei der nicht berücksichtigt würde, ob die persönlichen Umstände eine wahrscheinliche Überschreitung der Frist rechtfertigen, würde Flüchtlinge davon abhalten, einen Antrag auf Familienzusammenführung zu stellen, und somit die praktische Wirksamkeit der Richtlinie unterlaufen [52].

70. Folglich müssen alle besonderen Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden, und die Abwägung des individuellen Interesses und des öffentlichen Interesses muss der Interessenabwägung in vergleichbaren Fällen ähneln. Zudem muss die Abwägung des individuellen Interesses und des öffentlichen Interesses angemessen und verhältnismäßig sein, und das Wohl des minderjährigen Kindes muss gebührend berücksichtigt werden [53]. Kein Umstand, auch nicht die Überschreitung der Frist, kann isoliert betrachtet automatisch zur Ablehnung des Antrags auf Familienzusammenführung im Rahmen des günstigeren Verfahrens nach Kapitel V der Richtlinie 2003/86 führen.

71. Aus diesen Erwägungen ergibt sich, dass die in Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 genannte Frist nicht als Ausschlussfrist angesehen werden kann, deren Ablauf der günstigeren Regelung für zusammenführende Flüchtlinge ein Ende setzt.

72. Somit ist die zweite Vorlagefrage meiner Meinung nach dahin zu beantworten, dass eine nationale Vorschrift wie die im Ausgangsverfahren fragliche, wonach ein Antrag auf Familienzusammenführung gemäß den günstigeren Bestimmungen des Kapitels V der Richtlinie 2003/86 allein deshalb abgelehnt werden kann, weil er nicht innerhalb der in deren Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 genannten Dreimonatsfrist gestellt wurde, nicht mit dem System dieser Richtlinie vereinbar ist, da die Frist nicht als Ausschlussfrist angesehen werden kann und der Antrag im Licht von Art. 7 und Art. 24 Abs. 2 und 3 der Charta zu prüfen ist, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Anträge auf Familienzusammenführung unter Berücksichtigung des Wohls der betroffenen Kinder und in dem Bestreben, das Familienleben zu fördern, sowie unter Vermeidung einer Beeinträchtigung des Ziels und der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 2003/86 prüfen müssen. Darüber hinaus kann die fehlende Berücksichtigung der Leitprinzipien der Richtlinie im Fall einer Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung im Sinne von Art. 12 der Richtlinie aufgrund der Überschreitung der in dessen Abs. 1 Unterabs. 3 genannten Dreimonatsfrist nicht damit gerechtfertigt werden, dass bei der Prüfung eines anderen Antrags, der nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 gestellt wird, die Leitprinzipien berücksichtigt würden.

49 Art. 17 der Richtlinie 2003/86.

50 Beispielsweise kommt es bei Flüchtlingen nämlich vor, dass sie den Kontakt zu ihren im Herkunftsland verbliebenen Familienangehörigen verlieren oder Schwierigkeiten haben, den Kontakt aufrechtzuerhalten, und darüber hinaus kann es für sie schwierig sein, ihre Angehörigen ausfindig zu machen oder herauszufinden, ob sie noch leben. Es kann sich als kompliziert erweisen, innerhalb einer ziemlich kurzen Frist nach Gewährung des Aufenthaltstitels für Asylberechtigte den Transfer von Familienangehörigen, die zunächst in einer Botschaft oder einem Konsulat vorstellig werden müssen, zu organisieren oder die Dokumente zusammenzustellen, die für einen Antrag auf Familienzusammenführung notwendig sind (vgl. in diesem Sinne Grünbuch zum Thema Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen [Richtlinie 2003/86] [KOM(2011) 735 endg.], Nr. 5.5, S. 9).

51 Vgl. in diesem Sinne Mitteilung der Kommission über die Leitlinien, Rn. 7.1 „Verfügbarkeit von Informationen“, S. 26.
Darüber hinaus stehen der zusammenführungsberechtigten Person möglicherweise nicht alle Möglichkeiten offen, um sich im Rahmen der erforderlichen administrativen Verfahren zu orientieren, da sie die Sprache des Aufnahmestaats nicht in allen Feinheiten beherrscht und nicht weiß, wie die nationalen Behörden funktionieren.

52 Vgl. in diesem Sinne meine Schlussanträge in der Rechtssache Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, Nr. 57).

53 Vgl. entsprechend Urteile vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 62 bis 64), und vom 6. Dezember 2012, O u. a. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 81).

V. Ergebnis

73. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen 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 einer Rechtsstreitigkeit über das Aufenthaltsrecht eines Familienangehörigen eines subsidiär Schutzberechtigten beziehenden Fragen des vorlegenden Gerichts, da die Bestimmungen dieser Richtlinie nach innerstaatlichem Recht hinsichtlich subsidiär Schutzberechtigter für unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt worden sind.

2. Das System der Richtlinie 2003/86 ist mit einer nationalen Vorschrift wie der im Ausgangsverfahren fraglichen, wonach ein Antrag auf Familienzusammenführung gemäß den günstigeren Bestimmungen des Kapitels V der Richtlinie allein deshalb abgelehnt werden kann, weil er nicht innerhalb der in deren Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 3 genannten Dreimonatsfrist gestellt wurde, nicht vereinbar, da die Frist nicht als Ausschlussfrist angesehen werden kann und der Antrag im Licht von Art. 7 und Art. 24 Abs. 2 und 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu prüfen ist, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Anträge auf Familienzusammenführung unter Berücksichtigung des Wohls der betroffenen Kinder und in dem Bestreben, das Familienleben zu fördern, sowie unter Vermeidung einer Beeinträchtigung des Ziels und der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 2003/86 prüfen müssen. Darüber hinaus kann die fehlende Berücksichtigung der Leitprinzipien der Richtlinie im Fall einer Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung im Sinne von Art. 12 der Richtlinie aufgrund der Überschreitung der in dessen Abs. 1 Unterabs. 3 genannten Dreimonatsfrist nicht damit gerechtfertigt werden, dass bei der Prüfung eines anderen Antrags, der nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 gestellt wird, die Leitprinzipien berücksichtigt würden.