SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS YVES BOT vom 14. September 2011 [1]

1. Die vorliegenden Rechtssachen bieten dem Gerichtshof die Gelegenheit, die Voraussetzungen für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts im Sinne von Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG [2] zu erläutern. Diese Bestimmung sieht vor, dass jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht hat, sich dort auf Dauer aufzuhalten.

2. In den Ausgangsverfahren reisten die Kläger, die polnische Staatsbürger sind, vor dem Beitritt der Republik Polen zur Union nach Deutschland ein. Nach deutschem nationalem Recht erhielten sie einen Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen. Ihre Aufenthaltserlaubnisse wurden aus den gleichen Gründen in regelmäßigen Abständen verlängert.

3. Beim Inkrafttreten der Richtlinie 2004/38 beantragten die Kläger des Ausgangsverfahrens in der Ansicht, dass sie die für den Erwerb erforderlichen Voraussetzungen nach Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie erfüllten, bei den zuständigen deutschen Behörden ein Daueraufenthaltsrecht.

4. Das Bundesverwaltungsgericht (Deutschland) wirft daher die Frage auf, ob im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats allein nach nationalem Recht zurückgelegte Aufenthaltszeiten — einschließlich Zeiten vor dem Beitritt der Republik Polen zur Union — als Zeiten rechtmäßigen Aufenthalts im Sinne dieser Bestimmung betrachtet und daher bei der Berechnung der Dauer des Aufenthalts des Unionsbürgers für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts angerechnet werden können.

5. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich erläutern, warum Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 meiner Ansicht nach dahin auszulegen ist, dass im Aufnahmemitgliedstaat allein nach nationalem Recht zurückgelegte Aufenthaltszeiten bei der Berechnung der Dauer des Aufenthalts des Unionsbürgers

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie 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. L 158, S. 77, und — Berichtigungen — ABl. L 229, S. 35, und ABl. 2005, L 197, S. 34).

für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts in diesem Staat zu berücksichtigen sind.

6. Ich werde dem Gerichtshof außerdem vorschlagen, für Recht zu erkennen, dass solche Aufenthaltszeiten auch dann, wenn sie vor dem Beitritt des Herkunftsstaats des Unionsbürgers zur Union zurückgelegt worden sind, für den Erwerb eines solchen Rechts anzurechnen sind.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Richtlinie 2004/38*

7. Die Richtlinie 2004/38 fasst die Regelung des Rechts der Unionsbürger, sich im Hoheitsgebiet der Union frei zu bewegen und aufzuhalten, durch die Union zusammen und vereinfacht sie. Sie führt ein System mit drei Ebenen ein, wobei jede Ebene mit der Dauer des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats zusammenhängt.

8. In Bezug auf die erste Ebene sieht Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie vor, dass ein Unionsbürger das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Aufenthaltsmitgliedstaats für einen Zeitraum von bis zu drei Monaten hat, wobei er lediglich im Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses sein muss und ansonsten keine weiteren Bedingungen zu erfüllen oder Formalitäten zu erledigen braucht.

9. Was die zweite Ebene angeht, die einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats entspricht, hat der Unionsgesetzgeber vorgesehen, diesen Aufenthalt von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen.

10. Art. 7 Abs. 1 Buchst. a bis d der Richtlinie bestimmt dementsprechend:

„Jeder Unionsbürger hat das Recht auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats für einen Zeitraum von über drei Monaten, wenn er

a) Arbeitnehmer oder Selbständiger im Aufnahmemitgliedstaat ist oder

b) für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügen oder

c) — bei einer privaten oder öffentlichen Einrichtung, die von dem Aufnahmemitgliedstaat aufgrund seiner Rechtsvorschriften oder seiner Verwaltungspraxis anerkannt oder finanziert wird, zur Absolvierung

einer Ausbildung einschließlich einer Berufsausbildung als Hauptzweck eingeschrieben ist und

— über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat verfügt und der zuständigen nationalen Behörde durch eine Erklärung oder durch jedes andere gleichwertige Mittel seiner Wahl glaubhaft macht, dass er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügt, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen, oder

d) ein Familienangehöriger ist, der den Unionsbürger, der die Voraussetzungen des Buchstaben a, b oder c erfüllt, begleitet oder ihm nachzieht."

11. In Bezug auf die dritte Ebene führt Kapitel IV der Richtlinie 2004/38, das zweifelsohne mit zu denjenigen gehört, die die meisten Neuerungen bringen, ein nicht den Voraussetzungen des Art. 7 dieser Richtlinie unterliegendes Daueraufenthaltsrecht für Unionsbürger ein, die sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben [3].

3 — Art. 16 Abs.1 der Richtlinie.

12. Schließlich lässt die Richtlinie 2004/38 nach ihrem Art. 37 Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die für die in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallenden Personen günstiger sind, unberührt.

B — *Nationales Recht*

13. Mit dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) vom 30. Juli 2004 [4] wurden die Bestimmungen der Richtlinie 2004/38 in das deutsche Recht umgesetzt. Insbesondere haben nach § 2 Abs. 1 FreizügG/EU freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger und ihre Familienangehörigen das Recht auf Einreise und Aufenthalt nach Maßgabe des FreizügG/EU.

14. Nach § 2 Abs. 2 FreizügG/EU sind nicht erwerbstätige Unionsbürger unter den Voraussetzungen des § 4, wonach nicht erwerbstätige Unionsbürger, ihre Familienangehörigen und ihre Lebenspartner, die den Unionsbürger begleiten oder ihm nachziehen, das Recht

4 — BGBl. 2004 I S. 1950 in der durch Gesetz vom 26. Februar 2008 (BGBl. 2008 I S. 215) geänderten Fassung (FreizügG/EU).

nach § 2 Abs. 1 haben, wenn sie über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen, unionsrechtlich freizügigkeitsberechtigt.

15. Ferner haben nach § 4a FreizügG/EU Unionsbürger, ihre Familienangehörigen und Lebenspartner, die sich seit fünf Jahren ständig rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben, unabhängig vom weiteren Vorliegen der Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 das Recht auf Einreise und Aufenthalt.

II — Sachverhalte der Ausgangsverfahren

A — *In der Rechtssache C-424/10*

16. Die Rechtssache C-424/10 betrifft einen polnischen Staatsangehörigen, Herrn Ziolkowski. Dieser wurde 1977 in Polen geboren und reiste im September 1989 mit seiner Mutter und seinem Bruder nach Deutschland ein. Er besuchte dort u. a. die Hauptschule. 1994 wurde ihm eine unbefristete und unbeschränkte Arbeitsgenehmigung erteilt. Er brach eine Lehre ab. Sodann versuchte er ohne Erfolg, ein Reinigungsunternehmen zu eröffnen. Seit seiner Einreise nach Deutschland bezieht er Sozialhilfe.

17. Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts wurde Herrn Ziolkowski für die Zeit von Juli 1991 bis April 2006 eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen erteilt.

18. Im Juli 2005 beantragte Herr Ziolkowski die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis bzw. die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Unionsrecht.

19. Das Land Berlin erteilte ihm im Oktober 2005 eine bis April 2006 gültige Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Es wies ihn darauf hin, dass eine Verlängerung über diesen Zeitpunkt hinaus nicht erfolge, wenn er weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen sei.

20. Mit Bescheid vom 22. März 2006 lehnte das Land Berlin es auf einen neuen Antrag von Herrn Ziolkowski ab, seine Aufenthaltserlaubnis zu verlängern, da er nicht die im FreizügG/EU vorgesehenen Voraussetzungen erfülle, denn er sei weder Arbeitnehmer noch könne er einen gesicherten Lebensunterhalt nachweisen; ihm wurde sodann die Abschiebung nach Polen angedroht. Gegen diesen

Bescheid legte er beim Land Berlin Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden wurde.

21. Das Verwaltungsgericht gab der Klage von Herrn Ziolkowski auf Ausstellung einer Bescheinigung über das Bestehen eines unbefristeten Daueraufenthaltsrechts mit der Begründung statt, dass Art. 16 der Richtlinie 2004/38 jedem Unionsbürger, der sich fünf Jahre rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten habe, ein Daueraufenthaltsrecht gewähre, ohne dass es darauf ankomme, ob er über ausreichende Existenzmittel verfüge.

22. Das Land Berlin legte gegen die Entscheidung Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ein, das diese mit Urteil vom 28. April 2009 abänderte. Den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zufolge hielt sich Herr Ziolkowski zwar seit mehr als fünf Jahren im Bundesgebiet auf, doch könne als rechtmäßig nur ein Aufenthalt nach Unionsrecht gelten, und es seien nur Zeiten berücksichtigungsfähig, in denen der Herkunftsstaat Mitgliedstaat der Union gewesen sei.

23. Herr Ziolkowski legte gegen dieses Urteil Revision beim vorlegenden Gericht ein und beantragte, ihm ein Daueraufenthaltsrecht zu bewilligen.

B — *In der Rechtssache C-425/10*

24. Die Rechtssache C-425/10 betrifft ebenfalls eine polnische Staatsangehörige, Frau Szeja, die 1960 geboren wurde und 1988 nach Deutschland einreiste, sowie ihre beiden 1994 und 1996 in Deutschland geborenen Kinder. Deren Vater lebt von ihr getrennt, übt jedoch das Sorgerecht gemeinsam mit ihr aus.

25. Frau Szeja wurde der Aufenthalt von Mai 1990 bis Oktober 2005 aus humanitären Gründen erlaubt. Ihre beiden Kinder erhielten Aufenthaltstitel, die demjenigen ihrer Mutter angepasst waren.

26. Im August 2005 beantragten Frau Szeja und ihre Kinder die Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnisse bzw. die Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis nach Unionsrecht.

27. Mit Bescheiden vom 26. Oktober 2005 lehnte das Land Berlin ihre Anträge mit der Begründung ab, dass sie keinen gesicherten Lebensunterhalt nachweisen könnten, und drohte Frau Szeja und ihren Kindern die Abschiebung nach Polen an.

28. Diese legten gegen die Bescheide Widerspruch ein, über den noch nicht entschieden wurde. Sie erhoben daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht auf Erteilung einer Daueraufenthaltserlaubnis nach der Richtlinie 2004/38. Im Januar 2007 gab dieses ihren Klagen mit der Begründung statt, dass Art. 16 der Richtlinie 2004/38 jedem Unionsbürger,

der sich fünf Jahre rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten habe, ein Daueraufenthaltsrecht gewähre, ohne dass es darauf ankomme, ob er über ausreichende Existenzmittel verfüge.

29. Das Land Berlin legte gegen die Entscheidung Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ein, das diese mit Urteil vom 28. April 2009 abänderte.

30. Frau Szeja und ihre Kinder legten gegen dieses Urteil Revision beim Bundesverwaltungsgericht ein.

31. Es sei noch hinzugefügt, dass Frau Szeja und ihren Kindern im Zuge eines beim Berliner Abgeordnetenhaus durchgeführten Petitionsverfahrens im November 2006 befristete Aufenthaltserlaubnisse aus humanitären Gründen erteilt wurden, die seitdem für jeweils sechs Monate verlängert werden.

III — Die Vorlagefragen

32. Das Bundesverwaltungsgericht hat Zweifel, wie Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 auszulegen ist. Es hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2004/38 so auszulegen, dass er einem Unionsbürger, der sich seit über fünf Jahren nur aufgrund nationalen Rechts rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, in dieser Zeit aber die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 nicht erfüllt hat, ein Recht auf Daueraufenthalt in diesem Mitgliedstaat verleiht?

2. Sind auf den rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne des Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 auch Aufenthaltszeiten des Unionsbürgers im Aufnahmemitgliedstaat vor dem Beitritt seines Herkunftsstaats zur Europäischen Union anzurechnen?

IV — Meine Untersuchung

33. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass im Aufnahmemitgliedstaat allein nach

nationalem Recht zurückgelegte Aufenthaltszeiten bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer eines Unionsbürgers für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts zu berücksichtigen sind.

34. Mit seiner zweiten Frage ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Auskunft, ob solche Aufenthaltszeiten auch dann, wenn sie vor dem Beitritt des Herkunftsstaats eines Unionsbürgers zur Union zurückgelegt wurden, für den Erwerb dieses Rechts berücksichtigt werden müssen.

A — *Zur Berücksichtigung von allein nach dem nationalen Recht des Aufnahmemitgliedstaats zurückgelegten Aufenthaltszeiten für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts*

35. Nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 hängt der Erwerb eines Aufenthaltsrechts für einen Zeitraum von über drei Monaten von der Einhaltung bestimmter Voraussetzungen ab. Um in den Genuss dieses Rechts zu kommen, muss der Unionsbürger insbesondere Arbeitnehmer oder Selbständiger im Aufnahmemitgliedstaat sein oder für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel verfügen, so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen dieses Staates in Anspruch nehmen müssen, und er und seine Familienangehörigen über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz in diesem Staat verfügen.

36. Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob der Unionsbürger für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts fünf Jahre lang ununterbrochen eine der in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 aufgeführten Voraussetzungen erfüllt haben muss oder ob es genügt, dass sein Aufenthalt in diesen Jahren nach nationalem Recht rechtmäßig war.

37. Die deutsche Regierung, Irland, die griechische Regierung und die Regierung des Vereinigten Königreichs sowie die Europäische Kommission sind der Ansicht, dass ein Unionsbürger ein Daueraufenthaltsrecht nur dann erwerben könne, wenn er sich fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufenthaltsmitgliedstaat aufgehalten und in dieser Zeit die in Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 aufgeführten Voraussetzungen erfüllt habe. Ihrer Auffassung nach kann mit anderen Worten der Aufenthalt eines Unionsbürgers, der diesen Voraussetzungen nicht genügt, nicht als „rechtmäßiger Aufenthalt“ im Sinne von Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie angesehen werden.

38. Diese Regierungen und die Kommission machen insbesondere geltend, dass es im 17. Erwägungsgrund der Richtlinie heiße, dass es „gilt …, für alle Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die sich *gemäß den in*

dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen [5] fünf Jahre lang ununterbrochen in dem Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben und gegen die keine Ausweisungsmaßnahme angeordnet wurde, ein Recht auf Daueraufenthalt vorzusehen". Die Wendung „gemäß den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen" verweise auf die in Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie aufgeführten Voraussetzungen und belege, dass sie vom Unionsbürger für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts zuvor erfüllt sein müssten.

39. Diesen Standpunkt teile ich nicht.

40. Der Gerichtshof hatte bereits Gelegenheit, zur Bedeutung von Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie und insbesondere dazu Stellung zu nehmen, was unter „*sich rechtmäßig* im Aufnahmemitgliedstaat *aufhalten*" [6] zu verstehen ist.

41. In der mit Urteil vom 7. Oktober 2010, Lassal [7], abgeschlossenen Rechtssache hat der Gerichtshof nämlich ausgeführt, dass ununterbrochene Aufenthaltszeiten von fünf Jahren, die vor dem Datum für die Umsetzung der Richtlinie 2004/38 in Einklang mit vor diesem Datum geltenden Rechtsvorschriften der Union zurückgelegt wurden, für die Zwecke des Erwerbs des Rechts auf Daueraufenthalt zu berücksichtigen sind.

42. In jüngerer Zeit ist der Gerichtshof in der mit Urteil vom 21. Juli 2011, Dias [8], abgeschlossenen Rechtssache danach befragt worden, ob die Aufenthaltszeiten, die ein Unionsbürger in einem Mitgliedstaat allein auf der Grundlage einer nach der Richtlinie 68/360/EWG [9] rechtsgültig erteilten Aufenthaltserlaubnis zurückgelegt hat, ohne dabei die Voraussetzungen für die Geltendmachung irgendeines Aufenthaltsrechts zu erfüllen, im Hinblick auf den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 als rechtmäßiger Aufenthalt anzusehen sind.

43. Der Gerichtshof hat in dieser Rechtssache die Ansicht vertreten, dass ein Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat allein auf der Grundlage einer nach dem Unionsrecht rechtsgültig erteilten Aufenthaltserlaubnis, ohne dass der Unionsbürger die Voraussetzungen für die Geltendmachung eines Aufenthaltsrechts erfüllt, nicht als „rechtmäßig" angesehen und daher im Hinblick auf den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts nicht berücksichtigt werden kann [10].

44. Er hat ausgeführt, dass die Aufenthaltserlaubnis von Frau Dias nur deklaratorischen und nicht rechtsbegründenden Charakter habe [11]. Da diese Aufenthaltserlaubnis keine Rechte zugunsten ihres Inhabers, insbesondere kein Aufenthaltsrecht, begründen könne, könnten allein auf der Grundlage einer solchen Erlaubnis zurückgelegte Zeiten nicht

5 — Hervorhebung nur hier.
6 — Idem.
7 — C-162/09, Slg. 2010, I-9217.
8 — C-325/09, Slg. 2011, I-6387.
9 — Richtlinie des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 13).
10 — Urteil Dias (Randnr. 55).
11 — Ebd. (Randnrn. 48 bis 52).

für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts berücksichtigt werden.

45. Die Urteile Lassal und Dias beantworten nicht die Frage, ob allein auf der Grundlage des nationalen Rechts zurückgelegte Aufenthaltszeiten für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts zu berücksichtigen sind. In den vorliegenden Rechtssachen lässt sich nämlich nicht bestreiten, dass der Aufenthalt auf einem durch das nationale Recht zugebilligten Anspruch beruhte. Die in Rede stehende Rechtsfrage geht dahin, ob rechtmäßig im Einklang mit dem nationalen Recht zurückgelegte Aufenthaltszeiten nach Unionsrecht berücksichtigt werden können, wenn eine neue gemeinsame Regelung an die Stelle der zuvor bestehenden tritt, unabhängig davon, ob es sich um Bestimmungen der Union oder nationale Bestimmungen handelt, die dem vorherigen Unionsrecht nicht entgegenstehen.

46. Hierzu möchte ich erstens bemerken, dass die Richtlinie 2004/38 selbst in Art. 37 bestimmt, dass sie günstigere nationale Bestimmungen unberührt lässt.

47. Zweifellos gilt dies für ein aus humanitären Gründen bewilligtes Aufenthaltsrecht, bei dem die Mittel der betreffenden Person nicht berücksichtigt werden.

48. Mir scheint, dass die Richtlinie 2004/38, indem sie bestimmt, dass sie günstigere nationale Bestimmungen unberührt lässt, ohne jedoch zu erklären, dass diese von der Regelung für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts ausgeschlossen sind, die betreffenden Bestimmungen in Wirklichkeit — stillschweigend vielleicht, aber doch zwangsläufig — somit als Teil dieser Regelung anerkannt hat.

49. Welchem Zweck sollte Art. 37 dieser Richtlinie andernfalls dienen? Wenn es diesen Artikel gibt, dann deswegen, weil er einen Sinn hat, der notwendigerweise im Einklang mit der Zielsetzung dieser Richtlinie steht, wie wir sogleich sehen werden.

50. Zweitens dürfen, wie der Gerichtshof in seinem Urteil Lassal festgestellt hat, in Anbetracht des Kontexts und der Ziele der Richtlinie 2004/38 deren Bestimmungen nicht eng ausgelegt und keinesfalls ihrer praktischen Wirksamkeit beraubt werden [12]. Es unterliegt jedoch keinem Zweifel, dass die Zielsetzung dieser Richtlinie, wie sie insbesondere in deren Erwägungsgründen 3 und 17 zum Ausdruck kommt, darin besteht, ein auf die Verstärkung des sozialen Zusammenhalts ausgerichtetes System zu erreichen, innerhalb dessen das Daueraufenthaltsrecht als Bestandteil der Unionsbürgerschaft, die „der grundsätzliche Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sein [sollte], wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt wahrnehmen“ [13], hier als Schlüsselfaktor erscheint.

12 — Ebd. (Randnr. 31).

13 — Vgl. den dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38.

51. Nach dem Willen des Unionsgesetzgebers soll für die Unionsbürger, die die Voraussetzungen für den Erwerb dieses Daueraufenthaltsrechts erfüllen, praktisch die vollständige Gleichbehandlung mit den nationalen Staatsangehörigen erreicht werden [14]. Er geht von dem Grundsatz aus, dass der Unionsbürger nach einem hinreichend langen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat enge Bindungen entwickelt und sich in die Gesellschaft dieses Staates integriert hat [15].

52. Die Dauer des Aufenthalts des Unionsbürgers im Aufnahmemitgliedstaat gibt Aufschluss über eine gewisse Integration in diesen Staat. Je länger die Dauer des Aufenthalts in diesem Staat ist, desto enger dürften seine Bindungen an diesen sein und desto vollständiger wird die Integration sein; schließlich wird diesem Bürger das Gefühl gegeben, einem inländischen Staatsangehörigen gleichgestellt und integrierender Bestandteil der Gesellschaft des Mitgliedstaats zu sein. Meines Erachtens kann nicht bestritten werden, dass dies die Lage ist, die entsteht, wenn sich die Bindungen zwischen dem Einzelnen und dem Aufnahmemitgliedstaat im Rahmen von Beziehungen der humanitären Solidarität ergeben.

53. Der Gerichtshof hat im Urteil Dias ausgeführt, dass der Integrationsgedanke, der dem Erwerb des Daueraufenthaltsrechts nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 zugrunde liegt, nicht nur auf territoriale und zeitliche Umstände, sondern auch auf qualitative Elemente im Zusammenhang mit dem Grad der Integration im Aufnahmemitgliedstaat abstellt [16].

54. Meines Erachtens hängt der Grad der Integration des Unionsbürgers — wie auch Generalanwältin Kokott in Nr. 52 ihrer Schlussanträge in der mit dem Urteil McCarthy [17] abgeschlossenen Rechtssache ausgeführt hat — nicht davon ab, ob sein Aufenthaltsrecht vom Unionsrecht oder vom nationalen Recht herrührt.

55. Ich möchte hinzufügen, dass es meiner Ansicht nach für den Grad der Integration auch nicht auf die materielle Situation dieses Bürgers ankommt, also darauf, ob sie schwierig ist oder nicht, da der Aufnahmemitgliedstaat diese Situation während einer gewissen Zeit, deren längere als nach der Richtlinie 2004/38 erforderliche Dauer gerade Ausdruck des sozialen Zusammenhangs ist, berücksichtigt und sich ihrer angenommen hat.

56. Wenn ich zum Vergleich die Situation eines beispielsweise französischen

14 — Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (KOM[2001] 257 endg., S. 3).

15 — Ebd., S. 18.

16 — Vgl. Randnr. 64.

17 — Urteil vom 5. Mai 2011 (C-434/09, Slg. 2011, I-3375).

Unionsbürgers heranziehe, der ein Daueraufenthaltsrecht auf der Grundlage des Unionsrechts erhalten hat, seit dem Alter von 12 Jahren in Deutschland ansässig ist, dort eine Familie gegründet hat und unter gleichen Umständen wie in den vorliegenden Rechtssachen arbeitslos geworden ist, sehe ich nicht, inwiefern die Integration dieses Bürgers vollständiger als die von Herrn Ziolkowski sein soll, der ebenfalls im Alter von 12 Jahren nach Deutschland eingereist ist, dort einen Teil seiner Schule absolviert hat und heute ein Kind hat, das die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt, oder als die von Frau Szeja, die seit mehr als 20 Jahren dort wohnt, wo ihre Kinder geboren wurden und immer gelebt haben.

57. Hier würde ein Unterschied zwischen diesen Bürgern gemacht, der auf die Annahme hinausliefe, dass einige Unionsbürger dies weniger sind als andere, und zwar nur deswegen, weil sie aufgenommen wurden, bevor ihr Herkunftsstaat der Union beigetreten ist, und obwohl dies aus humanitären Gründen geschah, was eine günstigere Voraussetzung darstellt, zu der es in der Richtlinie 2004/38 doch heißt, dass sie ihr nicht entgegensteht. Meine Beurteilung wäre selbstverständlich ganz anders, wenn sich die betreffende Person unrechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhielte, was in den vorliegenden Rechtssachen nicht der Fall ist.

58. Schließlich erscheint mir an dieser Stelle eine erneute Betrachtung von Art. 37 der Richtlinie 2004/38 hilfreich. Diese hat nämlich als Neuerung ein Daueraufenthaltsrecht geschaffen, das in den vorhergehenden Regelungen nicht bestand. Sie überarbeitet somit das alte System, um es durch einen einheitlichen Text zu ersetzen, durch den ein einheitlicher Status geschaffen werden soll, dessen Zielsetzung ich zuvor dargestellt habe. Damit stellt die Richtlinie 2004/38 die Bestimmungen auf, die für die Mitgliedstaaten zwingend sind und die dazu führen, dass diese sich der Anerkennung des Daueraufenthaltsrechts nicht widersetzen können, wenn die Bestimmungen erfüllt sind. Gleichzeitig und unter Berücksichtigung des mit ihrem in Kapitel VII (Schlussbestimmungen) angesiedelten Art. 37 angestrebten Zieles hindert die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht daran, eigene, günstigere Bestimmungen vorzusehen, die geeignet sind, den Prozess der Integration und des sozialen Zusammenhangs zu beschleunigen. Daher hat dieser Artikel in der von mir vertretenen Auslegung meines Erachtens sehr wohl einen mit der Zielsetzung dieser Richtlinie im Einklang stehenden Sinn und Zweck.

59. Daher bin ich nach alledem der Ansicht, dass Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass im Aufnahmemitgliedstaat allein nach nationalem Recht zurückgelegte Aufenthaltszeiten bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer eines Unionsbürgers für die Zwecke des Erwerbs eines Daueraufenthaltsrechts in diesem Staat zu berücksichtigen sind.

B — *Zur Berücksichtigung vor dem Beitritt des Herkunftsstaats eines Unionsbürgers zur Union zurückgelegter Aufenthaltszeiten für den Erwerb des Daueraufenthaltsrechts*

60. Das vorlegende Gericht möchte auch wissen, ob die von einem Unionsbürger vor dem Beitritt seines Herkunftsstaats zur Union zurückgelegten Aufenthaltszeiten für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts zu berücksichtigen sind.

61. Im Urteil Lassal hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Berücksichtigung der vor dem Datum der Umsetzung der Richtlinie 2004/38 zurückgelegten Aufenthaltszeiten nicht zur Folge hat, dass Art. 16 dieser Richtlinie Rückwirkung verliehen wird, sondern nur, dass Sachverhalten, die vor diesem Datum entstanden sind, eine gegenwärtige Wirkung beigemessen wird [18].

62. Er hat zu diesem Zweck ferner daran erinnert, dass die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft seit ihrem Inkrafttreten anwendbar und deshalb auf die gegenwärtigen Wirkungen von zuvor entstandenen Sachverhalten anzuwenden sind [19].

63. Dies geht im Übrigen aus dem Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 10. Dezember 2008 über die Anwendung der Richtlinie 2004/38 hervor [20]. Im Einzelnen ergibt sich aus diesem Bericht, dass von Unionsbürgern vor dem Beitritt ihres Herkunftsmitgliedstaats zurückgelegte Aufenthaltszeiten vom Aufnahmemitgliedstaat zu berücksichtigen sind [21]. Da es in der Richtlinie selbst heißt, dass sie günstigere nationale Bestimmungen unberührt lässt, gibt es keinen Grund, diese Bestimmungen hier nicht die Wirkungen entfalten zu lassen, die in ihnen vorgesehen sind.

64. Daher bin ich der Ansicht, dass Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 dahin auszulegen ist, dass Aufenthaltszeiten, die im Aufnahmemitgliedstaat allein nach dessen nationalem Recht und vor dem Beitritt des Herkunftsstaats des Unionsbürgers zur Union zurückgelegt wurden, bei der Berechnung der Dauer des Aufenthalts dieses Bürgers für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts zu berücksichtigen sind.

18 — Randnr. 38.

19 — Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung. Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 30. November 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Slg. 2000, I-10497), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, für die Berechnung der Entlohnung von Vertragslehrern und Vertragsassistenten Beschäftigungszeiten dieses Personals vor dem Beitritt der Republik Österreich zur Union zu berücksichtigen (Randnrn. 52 bis 56).

20 — KOM(2008) 840 endg.

21 — Vgl. S. 8.

V — Ergebnis

65. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Bundesverwaltungsgericht gestellten Fragen wie folgt zu antworten:

Art. 16 Abs. 1 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 ist dahin auszulegen, dass

— im Aufnahmemitgliedstaat allein nach nationalem Recht zurückgelegte Aufenthaltszeiten bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer eines Bürgers der Europäischen Union für die Zwecke des Erwerbs eines Daueraufenthaltsrechts in diesem Staat zu berücksichtigen sind;

— solche Aufenthaltszeiten auch dann, wenn sie vor dem Beitritt des Herkunftsstaats des Unionsbürgers zur Union zurückgelegt wurden, bei der Berechnung der Aufenthaltsdauer für den Erwerb eines Daueraufenthaltsrechts zu berücksichtigen sind.