

045165/EU XXIII.GP
Eingelangt am 09/10/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.10.2008
KOM(2008) 610 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND AN
DEN RAT**

**ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2003/86/EG DES RATES
BETREFFEND DAS RECHT AUF FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND AN DEN RAT

ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2003/86/EG DES RATES BETREFFEND DAS RECHT AUF FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

1. EINLEITUNG

Am 22. September 2003 nahm der Rat die Richtlinie 2003/86/EG an, in der gemeinsame Modalitäten für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten, festgelegt sind (nachstehend „die Richtlinie“). Sie gilt für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Irlands, Dänemarks und des Vereinigten Königreichs¹.

Mit diesem Bericht trägt die Kommission ihrer Verpflichtung nach Artikel 19 der Richtlinie Rechnung; er schließt sich an die Mitteilung „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa“ vom 17. Juni 2008² an, in der die Kommission angekündigt hatte, dass die Umsetzung der Richtlinie bewertet werde. In dem Bericht wird zusammenfassend dargelegt, inwieweit die Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt haben und welche etwaigen Probleme dabei aufgetreten sind. Außerdem werden Empfehlungen für eine ordnungsgemäße Richtlinienanwendung ausgesprochen.

Der Bericht stützt sich auf zwei Studien der Kommission über die Durchführung der Richtlinie³ und auf Angaben aus weiteren Studien⁴. Im Einklang mit Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie befasst er sich nicht mit der Situation von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige eines Unionsbürgers sind.

2. HISTORISCHER UND POLITISCHER KONTEXT

Die Richtlinie enthält das erste Paket von Maßnahmen zu den Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen von Drittstaatsangehörigen auf der Grundlage von Artikel 63 Nummer 3 Absatz a des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. An dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag wurden erhebliche Änderungen vorgenommen (in vielen Fällen wurden restriktivere Bestimmungen eingebracht), so dass die Richtlinie in der verabschiedeten Fassung stärker den bestehenden nationalen Vorschriften ähnelt und damit nur als erster Harmonisierungsschritt anzusehen ist.

¹ In diesem Bericht sind unter „Mitgliedstaaten“ diejenigen Mitgliedstaaten zu verstehen, für die die Richtlinie bindend ist.

² KOM(2008) 359.

³ Studien des Netzwerks Odysseus (2007) und des Europäischen Migrationsnetzes (2008).

⁴ Zentrum für Migrationsrecht, Nimwegen 2007, sowie eine im März 2008 vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebene Studie von C. Adam und A. Devillard (IOM). Weitere Studien wie der im Juni 2008 veröffentlichte erste Bericht der EU-Grundrechteagentur über Homophobie und Diskriminierung aufgrund der sexuellen Ausrichtung behandeln bestimmte Aspekte der Familienzusammenführung.

In den vergangenen 20 Jahren stellte die Familienzusammenführung einen der wichtigsten Gründe für die Einwanderung in die EU dar. In vielen Mitgliedstaaten macht die Familienzusammenführung heute einen erheblichen (und immer noch wachsenden) Anteil an der legalen Einwanderung aus. Die Diskussion darüber, wie der große Zustrom von Migranten im Zuge der Familienzusammenführung wirksamer gesteuert werden kann, führte in einigen Mitgliedstaaten zu einer Reihe politischer Veränderungen, die in vielen Fällen mit restriktiven Regelungen einhergingen. Diese Veränderungen müssen mit dem in der Richtlinie verankerten Recht auf Familienzusammenführung im Einklang stehen.

2.1. Überwachung und Stand der Umsetzung

Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, die Richtlinie spätestens am 3. Oktober 2005⁵ umzusetzen. Im Rahmen regelmäßiger Sitzungen mit nationalen Sachverständigen leisteten Kommissionsbeamte den Mitgliedstaaten dabei Unterstützung.

Nach Ablauf der Umsetzungsfrist wurden gegen 19 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung ihrer Umsetzungsmaßnahmen eingeleitet. In der Folge gab die Kommission gemäß Artikel 226 EG-Vertrag zehn mit Gründen versehene Stellungnahmen ab. Im Falle von vier Mitgliedstaaten wurde beschlossen, den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anzurufen: In drei Fällen wurde diese Anrufung zurückgezogen, in einem Fall erging ein Urteil⁶.

Von den 24 Mitgliedstaaten, für die die Richtlinie bindend ist, hat lediglich einer (LU) die Umsetzung noch nicht abgeschlossen⁷ und ein weiterer (ES) noch keinen ausdrücklichen förmlichen Hinweis (Harmonisierungsklausel) in seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufgenommen.

2.2. EuGH-Rechtssache C-540/03

Das Europäische Parlament erhob gegen den Rat Klage auf Nichtigklärung einiger Bestimmungen der Richtlinie. Es argumentierte damit, dass die Bestimmungen, denen zufolge die Mitgliedstaaten in einigen Fällen das Recht auf Familienzusammenführung (Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz, Artikel 4 Absatz 6 und Artikel 8) einschränken können, nicht mit dem Recht auf Achtung des Familienlebens und dem Diskriminierungsverbot, die in den Artikeln 8 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verankert sind, im Einklang stehen.

In seinem Urteil vom 27. Juni 2006 stellte der EuGH fest, dass die Richtlinie nicht gegen das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens, die Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls oder das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters verstößt. Das Urteil hat Auswirkungen auf die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten. Insbesondere hob der Gerichtshof hervor, dass die Mitgliedstaaten die Grundrechte bei der Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen zu beachten haben und die Bestimmungen der Richtlinie so anwenden müssen, dass sie mit den Erfordernissen des Schutzes der

⁵ RO und BG mussten die Richtlinienbestimmungen ab ihrem EU-Beitritt umsetzen.

⁶ Rechtssache C-57/07, *Kommission gegen Luxemburg*, Urteil vom 6.12.2007.

⁷ Im Falle Luxemburgs wurde für die Bewertung der Gesetzesentwurf zugrunde gelegt.

Grundrechte, insbesondere in Bezug auf das Familienleben und das Wohl minderjähriger Kinder, vereinbar sind⁸.

3. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

3.1. Recht auf Familienzusammenführung (Artikel 1)

Mit der Richtlinie wird das Bestehen eines Rechts auf Familienzusammenführung anerkannt. In dem Urteil in der Rechtssache C-540/03⁹ wird die Existenz dieses Rechts ausdrücklich bekräftigt, indem festgestellt wird, dass die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine präzise positive Verpflichtung auferlegt, wonach sie in den in der Richtlinie festgelegten Fällen den Nachzug bestimmter Mitglieder der Familie des Zusammenführenden genehmigen müssen, ohne dass sie dabei einen Ermessensspielraum ausüben könnten.

Dieses subjektive Recht wird von allen Mitgliedstaaten entweder ausdrücklich durch einen Hinweis auf das „Recht auf Familienzusammenführung“ oder durch Verwendung von Formulierungen anerkannt, die den Verwaltungen in den von der Richtlinie abgedeckten Fällen keinen Handlungsspielraum lassen.

3.2. Anwendungsbereich (Artikel 3)

- **Wer kann ein Zusammenführender sein?**

Ein Drittstaatsangehöriger gilt im Zusammenhang mit einer Familienzusammenführung nur dann als Zusammenführender, wenn er sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, im Besitz eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit (ungeachtet der Bezeichnung des Aufenthaltstitels) ist und begründete Aussicht darauf hat, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen.

Bei der Anwendung dieser zwingenden Bestimmung gehen die Mitgliedstaaten unterschiedlich vor. Die meisten von ihnen ermöglichen eine Familienzusammenführung, wenn der Betreffende einen befristeten Aufenthaltstitel besitzt, schreiben jedoch eine Mindestaufenthaltsdauer vor (FR 18 Monate, ES Verlängerung des Aufenthaltstitels um mindestens ein weiteres Jahr); CZ und SE verlangen dagegen einen unbefristeten Aufenthaltstitel. Vier Mitgliedstaaten (CY, MT, LT und LU) verweisen ausdrücklich auf die Bedingung, dass der Betreffende begründete Aussicht darauf haben muss, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen.

In CY ist dies insofern problematisch, als sich dort die Aufenthaltsdauer grundsätzlich auf maximal vier Jahre beschränkt, nach deren Ablauf (außer im Falle von bei internationalen Unternehmen beschäftigten Personen) der Aufenthaltstitel nicht verlängert wird; somit scheinen Drittstaatsangehörige von dem Recht, einen Antrag auf Familienzusammenführung zu stellen, ausgeschlossen zu sein.

⁸ Randnummern 60, 62, 101 und 105 des Urteils.

⁹ Randnummer 60 des Urteils.

- **Familienangehörige von Unionsbürgern**

Sowohl der Zusammenführende als auch sein Familienangehöriger müssen Drittstaatsangehörige sein, um in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu fallen, die somit nicht für Familienangehörige von Unionsbürgern gilt. Letztere fallen unter die Richtlinie 2004/38/EG¹⁰, die ausschließlich für jene Unionsbürger gilt, die sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, begeben oder sich dort aufhalten. Die Familienzusammenführung von Unionsbürgern, die sich in dem Mitgliedstaat aufhalten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, ist somit nicht im Gemeinschaftsrecht geregelt.

Daher ist es Sache der Mitgliedstaaten, Vorschriften über das Recht von Familienangehörigen mit der Staatsangehörigkeit eines Drittlandes, Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats nachzuziehen, festzulegen. Wendet ein Mitgliedstaat für die eigenen Staatsbürger 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 folgende vier Länder: CY, LT, DE und NL.

- **Asylbewerber und vorübergehender oder subsidiärer Schutz**

Drittstaatsangehörige, die vorübergehenden oder subsidiären Schutz genießen, sowie Asylbewerber sind ebenfalls vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen.¹¹ Im Falle von Flüchtlingen, die nicht unter die Flüchtlingskonvention fallen, ist das Recht auf Familienzusammenführung somit in den nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. AT, CZ, EE, FR, FI, LU, NL, PT und SE wenden die Richtlinie trotz des oben erwähnten Ausschlusses auch auf Personen an, die subsidiären Schutz genießen.

Die Kommission hat sich verpflichtet¹², diese Lücke im Gemeinschaftsrecht zu schließen. Sie wird daher prüfen, ob die Anerkennungsrichtlinie dahingehend geändert werden könnte, dass die Gemeinschaftsvorschriften über die Familienzusammenführung auf Personen, die subsidiären Schutz genießen, ausgedehnt werden.

¹⁰ 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.

¹¹ Allerdings darf die Richtlinie nicht so ausgelegt werden, als seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, Personen, die vorübergehenden oder subsidiären Schutz genießen, das Recht auf Familienzusammenführung zu verwehren. Die Richtlinie 2001/55/EG sieht ausdrücklich vor, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, Anspruch auf eine Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen haben.

¹² Siehe die Künftige Asylstrategie, die am 17. Juni 2008 angenommen wurde - KOM(2008) 360.

4. SPEZIFISCHE BESTIMMUNGEN

4.1. Familienangehörige, die für eine Familienzusammenführung in Betracht kommen (Artikel 4 Absatz 1)

Berechtigt, dem Zusammenführenden nachzuziehen, sind zumindest die Mitglieder der „Kernfamilie“, d. h. der Ehepartner des Zusammenführenden und die minderjährigen Kinder des Zusammenführenden oder seines Ehepartners, wobei die nachstehend erläuterten Einschränkungen zulässig sind.

• Ehepartner

Erstens ist aufgrund des Verbots der Mehrehe die Zusammenführung mit nur einem Ehepartner zulässig; der Nachzug der Kinder weiterer Ehepartner kann verweigert werden. Zweitens können die Mitgliedstaaten sowohl für den Zusammenführenden als auch für den Ehepartner ein Mindestalter festsetzen.

Die meisten Mitgliedstaaten machten von dieser Fakultativklausel Gebrauch, wobei sie das Argument anführten, dass damit ein Beitrag zur Vermeidung von Zwangsehen geleistet werden kann. Fünf Mitgliedstaaten (BE, CY, LT, MT und NL) haben das Mindestalter auf 21 Jahre, also die von der Richtlinie vorgegebene Obergrenze, festgesetzt. Ein Mitgliedstaat (CY) hat ein weiteres Kriterium vorgeschrieben, dem zufolge die Eheschließung ein Jahr vor Antragstellung stattgefunden haben muss.

Die Zulässigkeit dieser Zusatzbedingung in CY ist angesichts des Fehlens einer solchen Einschränkung in der Richtlinie und angesichts des EuGH-Urteils¹³ fraglich.

• Minderjährige Kinder

Minderjährige Kinder sind Kinder, die das nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats geltende Volljährigkeitsalter (in der Regel 18 Jahre) noch nicht erreicht haben und unverheiratet sind. Die Richtlinie gestattet zwei weitere Einschränkungen, sofern diese zum Umsetzungszeitpunkt bereits in den nationalen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats vorgesehen waren. Erstens müssen Kinder über 12 Jahre, die unabhängig von den übrigen Familienmitgliedern einreisen, unter Umständen nachweisen, dass sie die in den nationalen Rechtsvorschriften vorgeschriebenen Integrationskriterien erfüllen. Nach dem Urteil in der Rechtssache C-540/03 müssen die Mitgliedstaaten trotz solcher Bestimmungen dem Kindeswohl Rechnung tragen¹⁴. Nur zwei Mitgliedstaaten (DE und CY) wenden diese Ausnahmeregelung an.

CY hat nationale Vorschriften erlassen, mit denen solche Integrationskriterien nach Ablauf der Frist für die Richtlinienumsetzung eingeführt wurden.

Die zweite mögliche Einschränkung betrifft Kinder, die zum Anwendungszeitpunkt älter als 15 Jahre sind; von diesen Kindern kann verlangt werden, dass ihre Einreise in den betreffenden Mitgliedstaat aus anderen Gründen als der Familienzusammenführung erfolgt. Kein Mitgliedstaat hat von dieser Einschränkung Gebrauch gemacht. Da es sich bei der

¹³ C-540/03 (Randnummer 60).

¹⁴ Randnummer 73.

betreffenden Bestimmung um eine Stillhalteklausele handelt (eine entsprechende Regelung hätte nur vor Ablauf der Umsetzungsfrist eingeführt werden können), sind solche Beschränkungen in den nationalen Rechtsvorschriften nun untersagt.

4.2. Sonstige Familienangehörige (Artikel 4 Absatz 2)

Neben den Mitgliedern der Kernfamilie können die Mitgliedstaaten folgende Personen als Familienangehörige berücksichtigen: unterhaltsberechtigten Eltern, volljährige unverheiratete Kinder des Zusammenführenden oder seines Ehepartners und einen nicht ehelichen Lebenspartner des Zusammenführenden (der nachweislich mit diesem in einer auf Dauer angelegten Beziehung lebt oder mit ihm eine eingetragene Lebenspartnerschaft führt).

Über die Hälfte der Mitgliedstaaten¹⁵ genehmigen die Familienzusammenführung bei Eltern des Zusammenführenden und/oder seines Ehepartners, während sieben (BE, DE, FI, NL, SE, PT und LT) die Zusammenführung mit einem nicht ehelichen Lebenspartner im Rahmen einer eingetragenen Lebenspartnerschaft oder einer nachweislich auf Dauer angelegten Beziehung ermöglichen.

Nach Maßgabe der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten den Eltern im Falle eines Minderjährigen, bei dem es sich um einen anerkannten Flüchtling handelt, ungeachtet der Bedingungen der Unterhaltspflicht und des Fehlens sonstiger familiärer Bindungen die Einreise und den Aufenthalt gestatten. Diese zwingende Bestimmung ist in BG nicht umgesetzt worden.

Außerdem können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absätze 2 und 3 *„vorbehaltlich der in Kapitel IV genannten Bedingungen“* weiteren Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt gestatten. Sobald die Mitgliedstaaten beschließen, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, gelten die in der Richtlinie festgelegten Standardbedingungen.

4.3. Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung

4.3.1. Wohnraum (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a)

Die meisten Mitgliedstaaten haben die vorgesehenen Unterbringungsbedingungen eingeführt bzw. beibehalten; dies gilt nicht für FI, NL, SI und SE. Die praktischen Modalitäten variieren; einige Mitgliedstaaten verweisen lediglich darauf, dass der als „üblich“ anzusehende Wohnraum vorhanden sein muss, andere verfolgen einen präziseren Ansatz und geben zum Beispiel die Zahl der pro zusätzlichen Person erforderlichen Quadratmeter vor.

Die Vorgehensweise von AT und BE, die den Zusammenführenden auffordern, diese Auflagen vor der Einreise seiner Familienangehörigen zu erfüllen, ist zweifelhaft, da sich aufgrund der Dauer des Zusammenführungsverfahrens eine erhebliche finanzielle Belastung für den Zusammenführenden ergeben kann.

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie brauchen Flüchtlinge keinen Nachweis hinsichtlich des Wohnraums zu erbringen. PL kommt dieser Bestimmung nicht nach, da es auch für Flüchtlinge eine Wohnraum-Bedingung vorschreibt.

¹⁵ BG, CZ, HU, IT, LT, LU, NL, PT, RO, SI, SK, SE und ES.

4.3.2. Krankenversicherung (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b)

Von dieser Möglichkeit haben die Hälfte der Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht¹⁶. HU hat ein alternatives System, wonach entweder eine Krankenpflegeversicherung oder ausreichende finanzielle Mittel vorhanden sein müssen, was insofern fragwürdig ist, als diese Vorgabe als Auferlegung einer zusätzlichen Bedingung angesehen werden könnte.

4.3.3. Feste und regelmäßige Einkünfte (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c)

Alle Mitgliedstaaten außer SE wenden dieses Kriterium an, wobei sie allerdings unterschiedliche Modalitäten zugrunde legen: CY hat das Kriterium nicht weiter präzisiert; DE verweist zu den Einzelheiten auf die örtlichen Vorschriften; FR, LU, RO und LT verweisen auf den Mindestlohn und AT auf das Mindesteinkommen, unterhalb dessen Sozialleistungen gewährt werden. Das erforderliche Monatseinkommen reicht von 120 EUR (PL) bis 1 484 EUR (NL). Einige Mitgliedstaaten sehen Schwellenwerte vor, die entsprechend der Zahl der mit dem Zusammenführenden zusammenzuführenden Familienangehörigen gestaffelt sind.

Besondere Bedenken bestehen wegen der Vorgehensweisen von drei Mitgliedstaaten: In EE gilt für einen weiteren Familienangehörigen ein nahezu doppelt so hoher Betrag; in FI erhöht sich der Betrag für jedes mit dem Zusammenführenden zusammengeführte Kind um 450 EUR. Eine spezifische Bestimmung in den niederländischen Rechtsvorschriften, mit der das höchste Einkommensniveau vorgeschrieben wird, könnte eine Diskriminierung aufgrund des Alters darstellen¹⁷. Im Falle einer Familiengründung¹⁸ sind für jeden Zusammenführenden ungeachtet seines Alters 120 % des gesetzlichen Mindestlohns eines 23-jährigen Arbeitnehmers vorgeschrieben. Außerdem muss er über einen Arbeitsvertrag mit mindestens einjähriger Laufzeit verfügen oder eine dreijährige Erwerbstätigkeit nachweisen. Solche Bedingungen können die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung, insbesondere durch jüngere Menschen, beeinträchtigen.

4.3.4. Integrationsmaßnahmen (Artikel 7 Absatz 2)

Nach dieser Fakultativklausel können die Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen, die im Falle der Familienangehörigen von Flüchtlingen erst nach Gewährung der Familienzusammenführung Anwendung finden können¹⁹.

Einige Mitgliedstaaten haben eine Integrationsmaßnahme in die nationalen Rechtsvorschriften aufgenommen. In drei Mitgliedstaaten (NL, DE und FR) ist diese Maßnahme Voraussetzung für die Zulassung zum Hoheitsgebiet. Mit Ausnahme bestimmter Staatsangehörigkeiten verlangt DE, dass der Ehepartner vor der Einreise über grundlegende Deutschkenntnisse verfügt, die in einem Konsulat nachzuweisen sind. In FR ist die Bewertung der Sprachkenntnisse und – im Falle unzureichender Sprachkenntnisse – der Besuch entsprechender Sprachkurse Voraussetzung für die Erteilung eines Visums. Wurde dem Familienangehörigen der Aufenthalt in Frankreich genehmigt, hat er einen „Aufnahme- und

¹⁶ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, LV, LT, MT, PL, RO und SI.

¹⁷ Gemäß Erwägungsgrund 5 der Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten die Richtlinie ohne Diskriminierung u. a. aufgrund des Alters durchführen.

¹⁸ Wenn die familiäre Bindung nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden ist.

¹⁹ Flüchtlinge müssen im Falle einer Familiengründung in NL Integrationsbedingungen erfüllen.

Integrationsvertrag“ zu unterschreiben, aufgrund dessen er zur Teilnahme an Kursen in Staatsbürgerkunde und erforderlichenfalls an Sprachkursen verpflichtet ist. NL verlangt von Familienangehörigen die erfolgreiche Teilnahme an einem nur im Herkunftsland zu absolvierenden ersten Integrationstest²⁰, der sich auf die Kenntnis der niederländischen Sprache und Gesellschaft erstreckt. Personen mit bestimmten Staatsangehörigkeiten, bestimmte Personengruppen und hoch qualifizierte Migranten sind hiervon ausgenommen. Besteht ein Antragsteller den Test nicht, so kann die betreffende Entscheidung nicht angefochten werden, aber der Test kann zu denselben Kosten erneut abgelegt werden. Andere Mitgliedstaaten (AT, CY und EL) verlangen von Familienangehörigen, dass sie an Integrationskursen (hauptsächlich Sprachkursen) teilnehmen oder nach der Zulassung erfolgreich Sprachprüfungen ablegen. Manche Mitgliedstaaten machen dies lediglich im Falle eines unbefristeten Aufenthalts zur Bedingung (LT) oder sehen vor, dass Leistungen gekürzt werden können (DE), wenn sich die betreffenden Personen nicht an diese Vorgabe halten.

Solche Maßnahmen sollen die Integration von Familienangehörigen erleichtern. Sie sind im Rahmen der Richtlinie zulässig, wenn sie diesem Zweck dienen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Ob ihre Zulässigkeit in Frage zu stellen ist, hängt davon ab, inwieweit der Zugang zu solchen Kursen oder Tests gewährleistet ist, wie sie konzipiert und/oder organisiert sind (Kursunterlagen, Gebühren, Veranstaltungsort usw.) und ob mit solchen Maßnahmen und ihren Auswirkungen auch andere Zwecke als die Integration verfolgt werden (zum Beispiel Ausschluss von Familien mit geringem Einkommen aufgrund hoher Gebühren). Die Verfahrensgarantie, wonach der Betreffende das Recht auf Einlegen eines Rechtsbehelfs hat, muss ebenfalls gewahrt werden.

4.3.5. Wartefrist und Aufnahmefähigkeit (Artikel 8 Absatz 1)

Neben den in Artikel 3 genannten Bedingungen dürfen die Mitgliedstaaten nach dieser Bestimmung verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Mindestzeitraums (der zwei Jahre nicht überschreiten darf)²¹ rechtmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat, bevor eine Zusammenführung stattfinden kann.

Dies bedeutet, dass der Antrag zwar eingereicht werden kann, die Mitgliedstaaten jedoch die Gewährung der Familienzusammenführung bis zum Ablauf der in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgesetzten Frist verzögern dürfen. Umsetzungsprobleme ergeben sich bei den Mitgliedstaaten (CY, EE, EL und LT), die festgelegt haben, dass der Zeitraum dieses zweijährigen Aufenthalts erst ab dem Zeitpunkt der Antragstellung beginnt.

Der zweite Unterabsatz sieht die Möglichkeit einer Wartefrist von höchstens drei Jahren ab dem Zeitpunkt der Antragstellung vor, allerdings nur für jene Mitgliedstaaten, die bei Annahme der Richtlinie bereits ihre Aufnahmefähigkeit berücksichtigt haben. Diese Ausnahmeregelung in Form einer Stillhalteklausele war speziell von Österreich gefordert worden – das sie als einziger Mitgliedstaat in Anspruch nimmt –, da seine innerstaatlichen Rechtsvorschriften ein Quotensystem vorsahen. Nach Umsetzung der Richtlinie und nach

²⁰ Nach Eintreffen der Familienangehörigen in NL gelten für sie weitere Integrationsauflagen.

²¹ Artikel 12 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer vom 24. November 1977 sieht eine Wartezeit von höchstens zwölf Monaten vor. Dieses Übereinkommen hat jedoch einen begrenzten Geltungsbereich, da es bislang erst von sechs Mitgliedstaaten (FR, IT, NL, PT, ES und SE) sowie von vier Drittländern (Albanien, Republik Moldau, Türkei und Ukraine) ratifiziert worden ist.

dem EuGH-Urteil²² änderte Österreich seine Vorschriften dahingehend, dass ungeachtet der Quote drei Jahre nach Antragstellung eine Niederlassungsgenehmigung zum Zwecke der Familienzusammenführung erteilt werden muss.

Diese Bestimmung schließt aus, dass der Begriff der Aufnahmefähigkeit als Bedingung in das innerstaatliche Recht eingeführt wird.

4.3.6. Etwaige Einschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit (Artikel 6)

Die Mitgliedstaaten haben diese Bestimmung auf unterschiedliche Weise umgesetzt: Einige verweisen dabei auf die einschlägigen Bestimmungen des Schengen-Besitzstands, andere auf Straftaten, die mit einer Freiheitsstrafe zu ahnden sind.

Erwägungsgrund 14 der Richtlinie enthält Hinweise darauf, was eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen könnte. Darüber hinaus ist es jedoch Sache der Mitgliedstaaten, ihre Standards mit dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem horizontalen Artikel 17 in Einklang zu bringen, dem zufolge sie verpflichtet sind, die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts zu berücksichtigen und gegenüber der Schwere und der Art des Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit abzuwägen. Das Kriterium der öffentlichen Gesundheit kann nur dann zugrunde gelegt werden, wenn die Krankheit oder das Gebrechen nicht als einziger Grund für den Entzug oder die Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels angeführt wird. Drei Mitgliedstaaten (EE, SI und RO) haben sich nicht an diese Vorgabe gehalten²³.

4.4. Verfahrensvorschriften

4.4.1. Verfahren zur Antragsprüfung

- **Spezifisches Verfahren (Artikel 5 Absatz 1)**

In den meisten Mitgliedstaaten gibt es ein spezifisches Verfahren für die Familienzusammenführung. Lediglich vier Mitgliedstaaten (CZ, HU, LV und PL) erachten ein spezifisches Verfahren nicht für zweckmäßig und verfahren stattdessen bei Familienzusammenführungen nach Maßgabe der allgemeinen Einwanderungsvorschriften.

- **Antragsteller (Artikel 5 Absatz 1)**

Die Mitgliedstaaten sind sich auch in der Frage uneinig, ob der Familienangehörige oder der Zusammenführende der Antragsteller im Rahmen des Verfahrens sein sollte.

In CY, FR, EL, IT, LV, LU, MT, PL, RO, SI und ES hat der Zusammenführende den Antrag auf Familienzusammenführung zu stellen. In den anderen Mitgliedstaaten können auch Familienangehörige den Antrag auf Zusammenführung stellen. In AT und HU kann ein solcher Antrag nur von einem Familienangehörigen gestellt werden. In PT stellt der

²² Randnummern 100 und 101 des Urteils in der Rechtssache C-540/03.

²³ EE zieht ein Kriterium („Gefahr für die Interessen anderer Personen“) heran, das weiter gefasst ist als die Richtlinie zulässt.

Familienangehörige nur dann den Antrag, wenn er sich in Portugal befindet, ansonsten obliegt es dem Zusammenführenden, den Antrag einzureichen.

- **Ort der Antragstellung (Artikel 5 Absatz 3)**

Die Richtlinie schreibt vor, dass sich der Familienangehörige zum Zeitpunkt der Antragstellung noch außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats aufhält; davon kann nur unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden.

Fünf Mitgliedstaaten (CZ, FI, HU, PL und PT) verstoßen gegen diese Bestimmung, da sie noch nicht einmal der Grundregel, wonach sich der Familienangehörige noch außerhalb des Hoheitsgebiets des betreffenden Mitgliedstaats aufhalten muss, Wirkung verliehen haben. Alle anderen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von CY wenden die Ausnahmeregelung an und lassen auch zu, dass Anträge gestellt werden, wenn sich der Familienangehörige bereits in dem Mitgliedstaat befindet, wobei jedoch der Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung stark variiert. In einigen Mitgliedstaaten darf diese Möglichkeit nur aus humanitären Gründen in Anspruch genommen werden (AT), andere verlangen lediglich, dass sich der Familienangehörige rechtmäßig in dem Mitgliedstaat aufhält, und wiederum andere akzeptieren den entsprechenden Antrag, wenn die Rückkehr des Antragstellers in sein Herkunftsland nicht ratsam ist (DE).

- **Unterlagen (Artikel 5 Absatz 3)**

Je nach Mitgliedstaat variiert die Liste der dem Antrag beizufügenden Unterlagen: Einige haben eine sehr detaillierte Liste erstellt, andere dagegen verweisen lediglich auf die allgemeinen Erfordernisse (SE, DE, MT, ES und LT) und lassen den Behörden damit einen erheblichen Ermessensspielraum.

Die Richtlinie enthält spezifische Bestimmungen in Bezug auf Flüchtlinge, denen zufolge die Mitgliedstaaten in Fällen, in denen ein Flüchtling seine familiären Bindungen nicht mit amtlichen Unterlagen belegen kann, andere Nachweise für das Bestehen dieser Bindungen prüfen sollte. EE ist dieser Bestimmung nicht nachgekommen: So kann nach estnischem Recht die Nichtvorlage einer amtlichen Unterlage eine Ablehnung des Antrags zur Folge haben. Die NL-Bestimmung, der zufolge die Beweislast dem Flüchtling auferlegt wird, der somit den Nachweis dafür erbringen muss, dass er kein solches Dokument vorlegen kann, ist ebenfalls fragwürdig.

- **Befragungen und Nachforschungen (Artikel 5 Absatz 2)**

Alle Mitgliedstaaten machen von der Möglichkeit Gebrauch, Befragungen vorzunehmen und sonstige Nachforschungen anzustellen, sofern diese als zweckmäßig erachtet werden. Einige Mitgliedstaaten (AT, BE, DE, FI, FR, IT, ES, LT, SE und NL) haben die Möglichkeit von DNA-Tests zum Nachweis familiärer Bindungen eingeführt. Diese Möglichkeit bezieht sich nur auf den Antragsteller und in den meisten Fällen tragen die Behörden die entsprechenden Kosten (außer in LT und BE; in NL werden die Kosten nur erstattet, wenn der Test ergeben hat, dass die familiäre Bindung besteht).

Solche Befragungen und/oder sonstige Nachforschungen müssen sich, damit sie nach dem Gemeinschaftsrecht zulässig sind, auf ein angemessenes Maß beschränken und dürfen folglich nicht das Recht auf Familienzusammenführung untergraben; außerdem müssen dabei die

Grundrechte, insbesondere das Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf Achtung des Familienlebens, gewahrt werden.

- **Scheinehe, Scheinpartnerschaft oder Scheinadoption (Artikel 16 Absatz 4)**

Gemäß dieser Bestimmung können die Mitgliedstaaten bei begründetem Verdacht auf Täuschung oder Scheinehe, Scheinpartnerschaft oder Scheinadoption punktuelle Kontrollen durchführen. Jedes nationale System enthält Bestimmungen, die eine Familienzusammenführung verhindern sollen, wenn der alleinige Zweck einer Beziehung darin besteht, einen Aufenthaltstitel zu erlangen.

Die Rechtsvorschriften von AT sind insofern problematisch, als sie generell den Verdacht nahelegen, dass diese Bestimmung systematisch angewandt wird. So müssen die österreichischen Standesämter Angaben zu jeder Eheschließung mit Beteiligung eines Drittstaatsangehörigen vorlegen, unabhängig davon, ob tatsächlich ein Verdacht besteht, der von der Ausländerpolizei weiterverfolgt werden muss. Ähnlich ist die Situation in den Niederlanden, wo der Standesbeamte vor der Eheschließung oder der Eintragung der Lebenspartnerschaft eine Erklärung des Polizeichefs anfordern muss, wenn einer der Partner nicht die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt.

- **Gebühren**

In allen Mitgliedstaaten außer in IT und PT müssen die Antragsteller Gebühren entrichten. Es ist nicht immer klar, ob die Gebühren für ein Visum oder den Antrag selbst zu zahlen sind. Der Gesamtbetrag variiert von einem symbolischen Betrag für die Verwaltungskosten in BE und ES über eine Gebühr in Höhe von 35 EUR in CZ and EE bis hin zu einer Gebühr in Höhe von 1 368 EUR in NL²⁴. Im Schnitt beläuft sich die Gebühr auf einen Betrag zwischen 50 und 150 EUR.

In der Richtlinie ist die Frage der im Rahmen des Verfahrens zu entrichtenden Verwaltungsgebühren nicht geregelt. Die Mitgliedstaaten sollten jedoch die Gebühren nicht in einer Weise festsetzen, die die Wirkung der Richtlinie bei der Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung unterminieren könnte.

4.4.2. Verwaltungsentscheidung

- **Länge des Verfahrens (Artikel 5 Absatz 4)**

Die Entscheidung ist dem Antragsteller unverzüglich, spätestens aber neun Monate nach Einreichung des Antrags schriftlich mitzuteilen.

Die festgesetzten Fristen belaufen sich im Schnitt auf drei Monate, oder es werden die allgemeinen Bestimmungen angewandt, denen zufolge die Mitteilung binnen neun Monaten zu erfolgen hat. 14 Mitgliedstaaten haben die in der Richtlinie vorgesehene Option in Anspruch genommen, wonach die Frist in Ausnahmefällen aufgrund der komplexen Antragsprüfung verlängert werden kann.

²⁴ In NL kostet ein Antrag auf Erteilung eines Visums für eine Familienzusammenführung 830 EUR und der Integrationstest 350 EUR. Für die Ausstellung eines Aufenthaltstitels für einen befristeten Aufenthalt sind 188 EUR zu entrichten.

In zwei Mitgliedstaaten ist die Situation problematisch. BG sieht lediglich eine empfohlene Frist von sieben Tagen vor. In ES gibt es auch keine gesetzlich vorgeschriebene Frist, in der Praxis hat sich aber gezeigt, dass die durch diese Bestimmung vorgegebene Frist eingehalten wird.

Schriftliche Entscheidung mit Begründung (Artikel 5 Absatz 4)

Alle Mitgliedstaaten halten sich an die Vorgaben, dass die Entscheidung schriftlich mitzuteilen und eine Ablehnung des Antrags zu begründen ist. LV ist der einzige Mitgliedstaat, der nicht festgelegt hat, welche Folgen sich ergeben, wenn bei Ablauf der höchstens neunmonatigen Frist noch keine Entscheidung ergangen ist. In den meisten Mitgliedstaaten kann bei Nichtergehen einer Entscheidung ein Rechtsbehelf eingelegt werden. Das Nichtergehen einer Entscheidung gilt in BE, IT und PT als Genehmigung, in BG, FR, EL und LU dagegen als Ablehnung des Antrags.

• Kindeswohl (Artikel 5 Absatz 5)

Die Umsetzung dieser horizontalen zwingenden Klausel, nämlich der Vorgabe, das Wohl minderjähriger Kinder bei der Prüfung des Antrags gebührend zu berücksichtigen, scheint mehreren Mitgliedstaaten Probleme zu bereiten. In den nationalen Rechtsvorschriften von AT, EL²⁵ und PT wird diese Verpflichtung nicht ausdrücklich erwähnt. LT und NL verweisen lediglich auf Artikel 8 der EMRK, was angesichts der Ausführungen des EuGH in der Rechtssache C-540/03 nicht ausreichen dürfte, um dieser besonderen Bestimmung nachzukommen²⁶. HU verweist ohne nähere Angaben nur auf die Garantien aufgrund internationaler Übereinkünfte. Die Mitgliedstaaten, die dieser Bestimmung nachgekommen sind, haben die Klausel förmlich in innerstaatliches Recht umgesetzt oder verweisen auf das VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes.

• Horizontale Klausel betreffend die gebührende Berücksichtigung der Situation (Artikel 17)

An die Verpflichtung, 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 in gebührender Weise zu berücksichtigen und daher eine Einzelfallprüfung vorzunehmen, erinnerte auch der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache C-540/03. Nach diesem Urteil stellt ein einfacher Verweis auf Artikel 8 EMRK anscheinend keine angemessene Umsetzung von Artikel 17 dar, was für AT, LU und SK problematisch sein könnte.

Ein generelles Umsetzungsproblem scheint darin zu bestehen, dass die nationalen Vorgaben für die Familienzusammenführung sehr strikt angewandt werden und die Behörden nicht verpflichtet sind, die Anträge auf Einzelfallbasis zu prüfen. Diese sehr strikte Anwendung der Bestimmungen ist in den Niederlanden offenkundig in Bezug auf die Altersgrenze, das Einkommensanfordernis, die vorgeschriebene erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationstest im Ausland, die dreimonatige Frist für Flüchtlinge und die erforderliche Genehmigung für einen befristeten Aufenthalt.

²⁵ In den Rechtsvorschriften von EL ist nur von familiären Bindungen die Rede, denen von den nationalen Behörden Rechnung zu tragen ist.

²⁶ Der Grundsatz, dass das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein muss, ist in Artikel 24 der Grundrechtecharta und außerdem im VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes verankert.

- **Rechtsbehelf (Artikel 18)**

Was das Recht auf Einlegen eines Rechtsbehelfs anbelangt, so variieren die Vorschriften der Mitgliedstaaten hinsichtlich des sachlichen und persönlichen Anwendungsbereichs solcher gerichtlicher Überprüfungen erheblich.

In AT, NL und SI kann der Zusammenführende keine Partei des Verwaltungs- oder Gerichtsverfahrens sein, während in DE, EL, FI, LV und LT sowohl der Familienangehörige (als Beantragender der Familienzusammenführung) als auch der Zusammenführende Anspruch auf eine gerichtliche Überprüfung haben. Bei den Aspekten, die Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung sein können, haben CZ, DE, HU und LV die Visa und AT die Quoten ausgenommen. In allen Mitgliedstaaten können Rechtsbehelfe eingelegt werden, zumeist bei einem ordentlichen Gericht, in einigen Mitgliedstaaten jedoch bei einem speziellen Gericht (BE und SE). Die Überprüfungsregelungen variieren ebenfalls: In LV, LU, PL und SK wird nur die Rechtmäßigkeit überprüft, während in IT, HU, LT, PT und ES auch eine Überprüfung in sachlicher und rechtlicher Hinsicht erfolgt. In NL nehmen die Gerichte nur eine marginale sachliche Überprüfung vor. Prozesskostenhilfe in Fällen von Familienzusammenführung gewähren die meisten Mitgliedstaaten; dies trifft nicht zu auf CY, DE, EL, IT, LV, PL und SK.

Die Rechtsbehelf-Bestimmung muss im Einklang mit dem in Artikel 47 der Grundrechtecharta festgeschriebenen Recht auf Einlegen eines wirksamen Rechtsbehelfs bei einem Gericht, der die einschlägige Rechtsprechung des EuGH widerspiegelt, Anwendung finden.

4.5. Rechte

4.5.1. Einreise und Aufenthalt

- **Visaerleichterung (Artikel 13 Absatz 1)**

Sobald dem Antrag auf Familienzusammenführung stattgegeben wurde, müssen die Mitgliedstaaten die Einreise der Familienangehörigen genehmigen und ihnen jede Erleichterung zur Erlangung der vorgeschriebenen Visa gewähren.

Bei der Umsetzung dieser zwingenden Bestimmung ergeben sich für manche Mitgliedstaaten Schwierigkeiten in rechtlicher und praktischer Hinsicht.

Einige Mitgliedstaaten (BE, BG, LU, NL und SI) haben diese Bestimmung nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt. Ein Mitgliedstaat (NL) hat Vorschriften, die der Visaerleichterung insofern zuwiderlaufen, als darin verlangt wird, dass zweimal zu prüfen ist, ob die Voraussetzungen für die Familienzusammenführung erfüllt sind, erstens bei der Beantragung eines Einreisevisums und zweitens bei der Beantragung eines Aufenthaltstitels. Außerdem wurde eine weitere nicht in der Richtlinie vorgesehene Bedingung eingeführt, der zufolge der Visumantrag nur im Herkunftsland oder im Land des ständigen Wohnsitzes eingereicht werden kann.

- **Aufenthaltsdauer (Artikel 13 Absätze 2 und 3)**

Die Mitgliedstaaten müssen den Familienangehörigen einen ersten Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger Gültigkeitsdauer erteilen. Außerdem ist festgelegt, dass die

Gültigkeitsdauer der den Familienangehörigen erteilten Aufenthaltstitel grundsätzlich nicht über die des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden hinausgehen darf.

Bei der Umsetzung dieser Bestimmungen kann sich ein Problem ergeben, wenn der Aufenthaltstitel des Zusammenführenden zum Zeitpunkt der Ausstellung des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen kein ganzes Jahr mehr gültig ist. Artikel 13 Absatz 3 scheint in diesem Fall Vorrang vor Artikel 13 Absatz 2 zu haben. Die Mitgliedstaaten (EL, FI und CZ), die die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen stets an die des Zusammenführenden angleichen, verstoßen nur dann gegen die Richtlinie, wenn sie diese Regel wider Treu und Glauben anwenden, um den Aufenthalt des Familienangehörigen einzuschränken (zum Beispiel wenn die Verlängerung des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden bereits in die Wege geleitet wurde).

- **Eigener Aufenthaltstitel (Artikel 15)**

Spätestens nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt muss dem Ehepartner oder dem nicht ehelichen Lebenspartner und dem volljährig gewordenen Kind ein eigener Aufenthaltstitel erteilt werden.

Die meisten Mitgliedstaaten (20) machen von dieser maximalen Zeitspanne von fünf Jahren Gebrauch²⁷. BE, CZ, NL und FR verlangen lediglich einen dreijährigen vorherigen Aufenthalt. In HU zählen die fünf Jahre ab dem Zeitpunkt der ersten Ausstellung eines Aufenthaltstitels, was problematisch sein kann, wenn der Familienangehörige vor Erlangung eines Aufenthaltstitels im Besitz eines Visums war. FI hat die Bestimmung als „Kann-Klausel“ umgesetzt, und zwar so, dass die Fünf-Jahres-Regel nicht beachtet wird. RO hat die Bestimmung zu restriktiv umgesetzt, indem es in die Rechtsvorschriften eine erschöpfende Liste aufgenommen hat, in der festgelegt ist, wann ein eigener Aufenthaltstitel erteilt werden sollte²⁸.

Für den Fall, dass die familiären Bindungen zerbrechen, können die Mitgliedstaaten die Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels für den Ehepartner oder den nicht ehelichen Lebenspartner beschränken. 11 Mitgliedstaaten haben das getan. 16 Mitgliedstaaten machen auch von der Option Gebrauch, einen eigenen Aufenthaltstitel im Falle des Todes des Ehepartners, der Scheidung oder der Trennung zu erteilen, wobei in einigen Fällen solide enge Bindungen oder humanitäre Gründe als Rechtfertigung angeführt werden.

Gegen die zwingende Bestimmung, der zufolge Vorschriften zu erlassen sind, die die Erteilung eines eigenen Aufenthaltstitels gewährleisten, haben sieben Mitgliedstaaten (BU, EE, FI, HU, IT, RO, PL und SI) verstoßen, indem sie entweder überhaupt keine diesbezüglichen Vorschriften erlassen²⁹ oder die Bestimmung so umgesetzt haben, dass den Behörden ein unzulässig großer Ermessensspielraum eingeräumt wird.

²⁷ AT und NL verlangen zusätzlich, dass Integrationsanforderungen erfüllt sind.

²⁸ Wenn ein Minderjähriger erwachsen (18 Jahre alt) wird, wenn der Zusammenführende gestorben ist (für die anderen Personen) oder wenn es zu einer Scheidung gekommen ist (für den Ehegatten / die Ehegattin).

²⁹ EE.

4.5.2. Zugang zu Bildung und Erwerbstätigkeit (Artikel 14)

Dem Familienangehörigen ist eine Art Gleichbehandlung zu gewähren: Hat der Zusammenführende keinen Zugang zu einer Erwerbstätigkeit, so hat nach Maßgabe der Richtlinie auch der Familienangehörige keinen solchen Zugang. Einige Mitgliedstaaten (AT, NL, MT und DE) haben den Zugang von Familienangehörigen genau entsprechend den Vorgaben der Richtlinie beschränkt, was je nach Stellung des Zusammenführenden zu drei verschiedenen Situationen führt: überhaupt kein Zugang zum Arbeitsmarkt, Zugang nur mit einer Arbeitserlaubnis (mit oder ohne Arbeitsmarktprüfung) oder freier Zugang zum Arbeitsmarkt. Andere schränken den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht ein (EE, FI, FR, LT und LU).

Die meisten Mitgliedstaaten verlangen eine Arbeitserlaubnis, wodurch sich in einigen wenigen Fällen ein Widerspruch zur Richtlinie ergeben kann (zum Beispiel wenn der Zusammenführende keine Arbeitserlaubnis benötigt).

Auf der Grundlage der Fakultativklausel in Absatz 2 können die Mitgliedstaaten den Zugang zum Arbeitsmarkt einschränken, indem sie ihn in den ersten 12 Monaten von einer Arbeitsmarktprüfung abhängig machen. Von dieser Möglichkeit haben sieben Mitgliedstaaten (AT, CY, DE, EL, HU, SI und SK) Gebrauch gemacht.

In drei Mitgliedstaaten (DE, HU und SI) geht die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung über das im Rahmen der Richtlinie Zulässige hinaus, da das nationale Recht einen völligen Ausschluss bestimmter Gruppen von Familienangehörigen von einer Erwerbstätigkeit während des ersten Jahres nach der Zulassung gestattet, wohingegen nach der Richtlinie ein solcher Ausschluss nur auf der Grundlage einer Arbeitsmarktprüfung möglich ist.

Generell scheint die Umsetzung der Richtlinie zu nationalen Rechtsvorschriften geführt zu haben, die den zugelassenen Familienangehörigen den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit erleichtern.

Keine besonderen Probleme sind beim Zugang zu Bildung festzustellen, außer, dass BE und RO die betreffende Bestimmung zwar nicht ausdrücklich umgesetzt haben, sie aber in der Praxis anwenden (RO im Wege seines allgemeinen Rechtsgrundsatzes der Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung).

4.6. Familienzusammenführung von Flüchtlingen

Kapitel V der Richtlinie enthält eine Reihe von Ausnahmeregelungen und damit günstigere Bestimmungen für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen, damit deren besonderer Situation Rechnung getragen wird.

Ein horizontales Problem ergibt sich bei zwei Mitgliedstaaten (CY und MT), da sie diese günstigeren Bestimmungen nicht erlassen haben und der letztgenannte Mitgliedstaat nicht zwischen Flüchtlingen und sonstigen Drittstaatsangehörigen unterscheidet. Auf spezielle Probleme in Bezug auf andere Mitgliedstaaten und im Zusammenhang mit günstigeren Bestimmungen für Flüchtlinge wurde im Laufe des Berichts hingewiesen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In diesem Bericht werden die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung analysiert. Auf EU-Ebene stellt die Richtlinie das erste Rechtsinstrument im Bereich der legalen Migration dar; so ist es ihr zu verdanken, dass mehrere Mitgliedstaaten³⁰ erstmals detaillierte Vorschriften über das Recht auf Familienzusammenführung in ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften aufgenommen haben.

In dem Bericht wurden einige wichtige bereichsübergreifende Aspekte aufgezeigt, bei denen es zu einer nicht korrekten Umsetzung oder falschen Anwendung der Richtlinie kam. Dies gilt zum Beispiel für die Bestimmungen über die Visaerleichterung, die Erteilung eigener Aufenthaltstitel, die Berücksichtigung des Kindeswohls und das Einlegen von Rechtsbehelfen sowie für die günstigeren Bestimmungen über die Familienzusammenführung von Flüchtlingen. Die Kommission wird alle Fälle, in denen Anwendungsprobleme festgestellt wurden, prüfen und dafür Sorge tragen, dass die Bestimmungen korrekt – insbesondere im Einklang mit den Grundrechten wie dem Recht auf Achtung des Familienlebens, den Rechten des Kindes und dem Recht auf Einlegen eines wirksamen Rechtsbehelfs – angewandt werden. Dies bedeutet, dass 2009 die notwendigen Verfahrensschritte wegen Nichteinhaltung der Richtlinie – gegebenenfalls gemäß Artikel 226 EGV – eingeleitet werden, vor allem in den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission Rechtsvorschriften der Gemeinschaft eindeutig anders auslegen.

Außerdem ist dem Bericht zu entnehmen, dass die Wirkung der Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Familienzusammenführung begrenzt bleibt. Der zu wenig zwingende Charakter der Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum. In einigen Mitgliedstaaten, die die „Kann“-Bestimmungen der Richtlinie bei bestimmten Vorgaben für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung zu umfassend angewandt haben, hatte die Richtlinienumsetzung sogar eine Absenkung der Standards zur Folge. In diesem Zusammenhang sind die mögliche Wartezeit, das Mindestalter des Zusammenführenden, das Einkommensanfordernis und die möglichen Integrationsmaßnahmen besonders zu erwähnen. Die Kommission wird mit allen geeigneten Mitteln darauf hinwirken, dass in diesen Fragen Fortschritte erzielt werden; dazu gehören auch die Folgemaßnahmen, die sie auf der Grundlage dieses Berichts treffen wird. Im Einklang mit der Mitteilung vom 17. Juni 2008 sowie dem künftigen europäischen Einwanderungspakt, denen zufolge die Familienzusammenführung der Schlüssel für eine erfolgreiche Einwanderung und damit ein Bereich ist, in dem die Europäische Union ihre Strategien weiterentwickeln muss, beabsichtigt die Kommission, eine breiter angelegte Konsultation – in Form eines Grünbuchs – über die künftige Ausgestaltung der Regelung für die Familienzusammenführung in die Wege zu leiten.

³⁰ EL, CY, MT und RO.