020219/EU XXV.GP
Eingelangt am 03/04/14

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.4.2014
COM(2014) 210 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

1. EINLEITUNG

In ihrem im Oktober 2008 angenommenen Bericht über die Anwendung der Richtlinie[1] gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die Richtlinie in Bezug auf einige bereichsübergreifende Aspekte nicht ordnungsgemäß oder falsch umgesetzt wurde und dass sie nur begrenzte Auswirkungen auf die Angleichung der Rechtsvorschriften im Bereich der Familienzusammenführung hatte.

Im Jahr 2011 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung[2]. Ziel war es, Stellungnahmen zu der Frage einzuholen, wie die Vorschriften auf EU-Ebene effektiver gestaltet werden können, und Informationen im Zusammenhang mit der Anwendung der Richtlinie zu sammeln. Die Kommission erhielt 120 Antworten von internationalen Organisationen, Sozialpartnern, NRO und Einzelpersonen aus 24 Mitgliedstaaten[3]. Am 31. Mai und 1. Juni 2012 veranstaltete die Kommission eine öffentliche Anhörung im Rahmen des Europäischen Integrationsforums[4], bei der ein Konsens dahingehend erzielt wurde, dass die Richtlinie nicht überarbeitet werden sollte, sondern dass die Kommission

- die vollständige Umsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften gewährleisten,
- gegebenenfalls Vertragsverletzungsverfahren einleiten und
- zu den problematischen Aspekten Leitlinien erstellen sollte.

Deshalb enthält diese Mitteilung Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG. Diese Leitlinien spiegeln die gegenwärtigen Positionen der Kommission wider. Sie berühren weder die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) noch deren weitere Entwicklung. Da sich Positionen ändern können, ist diese Mitteilung als ein sich weiter entwickelndes Dokument und als offener Prozess zu betrachten.

Die Richtlinie erkennt das Recht auf Familienzusammenführung an und legt die Bedingungen für die Ausübung dieses Rechts fest.

Der EuGH hat einerseits bestätigt, dass Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie „ ... den Mitgliedstaaten präzise positive Verpflichtungen auf[gibt], denen klar definierte subjektive Rechte entsprechen, da er den Mitgliedstaaten in den in der Richtlinie festgelegten Fällen vorschreibt, den Nachzug

---

1 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, KOM(2008) 610 endgültig.

2 Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG), KOM(2011) 735 endgültig.

3 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

4 Siebte Tagung des Europäischen Integrationsforums: Öffentliche Anhörung zum Recht auf Familienzusammenführung von in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen, Brüssel, 31. Mai - 1. Juni 2012,siehe http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm; Zusammenfassender Bericht, siehe: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

bestimmter Mitglieder der Familie des Zusammenführenden zu genehmigen, ohne dass sie dabei ihren Ermessensspielraum ausüben könnten“[5].

Andererseits wird den Mitgliedstaaten ein gewisser Ermessensspielraum zugestanden. Sie können die Ausweitung des Rechts auf Familienzusammenführung auf andere Familienangehörige als den Ehegatten und die minderjährigen Kinder beschließen. Die Mitgliedstaaten können die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung von der Erfüllung bestimmter Anforderungen abhängig machen, wenn die Richtlinie dies zulässt. Sie behalten einen gewissen Ermessensspielraum, um zu überprüfen, ob die in der Richtlinie festgelegten Anforderungen erfüllt werden und um die konkurrierenden Interessen des Einzelnen und der Gemeinschaft als Ganzes[6] in jeder Situation abzuwägen.

Da die Genehmigung der Familienzusammenführung die Regel ist, müssen Ausnahmeregelungen eng ausgelegt werden. Der den Mitgliedstaaten zuerkannte Ermessensspielraum darf nicht in einer Weise verwendet werden, die das Ziel der Richtlinie, d. h. die Förderung der Familienzusammenführung und die Wirksamkeit der Richtlinie, aushöhlen würde[7]. Gleichzeitig gilt das Recht auf Familienzusammenführung nicht unbegrenzt. Die Begünstigten sind gemäß der Richtlinie verpflichtet, die Gesetze ihres Aufnahmelands zu befolgen. Im Fall von Missbrauch und Betrug sieht die Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten im Interesse der Gemeinschaft und der aufrechten Antragsteller entschlossen handeln.

Außerdem ist die Richtlinie im Einklang mit den Grundrechten auszulegen und anzuwenden. Dies gilt insbesondere für das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens[8], das Diskriminierungsverbot, die Rechte des Kindes und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) verankert sind.

2. ANWENDUNGSBEREICH DER RICHTLINIE

Die Richtlinie findet ausschließlich auf Zusammenführende aus Drittstaaten[9] Anwendung, d. h. auf jede Person, die nicht Bürger der Union im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU ist, sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält und einen Antrag auf Familienzusammenführung stellt („der Zusammenführende“) (oder deren Familienangehörige einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen) und auf deren Familienangehörige aus Drittstaaten, die dem Zusammenführenden nachziehen, um die Familiengemeinschaft

---

5 Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 60.

6 Analog zu der Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 54, 59, 61-62.

7 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 43.

8 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 44.

9 Unter „Drittstaatsangehöriger“ ist jede Person zu verstehen, die kein Bürger der EU ist und die keinen Anspruch auf Freizügigkeit nach dem Unionsrecht hat.

aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden sind[10].

2.1. Der Zusammenführende

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 kann der Zusammenführende einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen, wenn er im Besitz eines mindestens ein Jahr gültigen Aufenthaltstitels ist und begründete Aussicht darauf hat, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen. Unter "Aufenthaltstitel" ist jede von den Behörden eines Mitgliedstaats ausgestellte Genehmigung zu verstehen, die einen Drittstaatsangehörigen zum rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats berechtigt, mit Ausnahme von:

- Visa;
- Titeln, die für die Dauer der Prüfung eines Antrags auf Gewährung von Asyl, auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder auf Verlängerung eines Aufenthaltstitels ausgestellt worden sind;
- Titeln, die in außergewöhnlichen Fällen zum Zwecke der Verlängerung der erlaubten Aufenthaltsdauer um höchstens einen Monat erteilt werden;
- Genehmigungen für einen Aufenthalt von nicht mehr als sechs Monaten, die von den Mitgliedstaaten ausgestellt werden, die Artikel 21 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen nicht anwenden[11].

Die Mitgliedstaaten sollten bei der Prüfung, ob der Antragsteller die Bedingung, dass er „begründete Aussicht“ darauf haben muss, „ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen“, erfüllt, die jeweiligen Umstände (z. B. Art und Zweck des Aufenthaltstitels[12], Verwaltungspraxis und andere relevante Faktoren im Zusammenhang mit der Situation des Zusammenführenden) berücksichtigen. Bei der Prüfung der Frage, ob der Antragsteller „begründete Aussicht“ darauf hat, „ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen“, räumt die Richtlinie den Mitgliedstaaten einen großen Ermessensspielraum ein.

Die Prüfung, ob „begründete Aussicht“ besteht, umfasst auch eine Prognose in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, dass der Zusammenführende die Kriterien für den langfristigen Aufenthalt unter Berücksichtigung der gängigen Verwaltungspraxis sowie der Umstände des Falles erfüllen wird. Daher müssen die Mitgliedstaaten in jedem Einzelfall prüfen, ob der Aufenthaltstitel unter normalen Bedingungen nach innerstaatlichem Recht über die für einen ständigen Aufenthalt erforderliche Frist hinaus verlängert werden kann. „Begründete Aussicht“ bedeutet nicht, dass alle Bedingungen für den Erhalt des Daueraufenthaltsrechts bereits zum Zeitpunkt der Prüfung

---

10 Artikel 2 Buchstaben a bis d.

11 Artikel 2 Buchstabe e der Richtlinie und Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008.

12 Handelt es sich beispielsweise um einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit, sind alle Umstände im Zusammenhang mit der Situation des Zusammenführenden (z. B. Art der Beschäftigung, wirtschaftliche Lage des betreffenden Wirtschaftszweigs, Absichten des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers) zu bewerten. Es sollte nicht nur geprüft werden, ob der Arbeitsvertrag möglicherweise verlängerbar ist.

erfüllt sein müssen, sondern dass die Prognose gestellt wird, dass sie wahrscheinlich erfüllt sein werden. Da Art und Zweck der Aufenthaltstitel zwischen den Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen, ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, festzulegen, bei welcher Art von Aufenthaltstiteln die Bedingung der „begründeten Aussicht" erfüllt ist.

X, eine IT-Fachfrau mit umfangreicher Berufserfahrung, hat einen Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr. Solange X die mit diesem Aufenthaltstitel verbundenen Bedingungen erfüllt, kann dieser auf unbegrenzte Zeit verlängert werden. Nach fünf Jahren erhält X das dauerhafte Aufenthaltsrecht.

X möchte, dass ihr Ehegatte nachzieht. Wenn alles gut läuft, wird X weiterhin in der Modebranche tätig sein, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Voraussetzungen für diese Art des Aufenthaltstitels weiterhin erfüllt sein werden und X ihren Aufenthaltstitel gemäß der Verwaltungspraxis und den nationalen Rechtsvorschriften in dem betreffenden Mitgliedstaat unbegrenzt verlängern lassen kann. X hat daher begründete Aussicht, das dauerhafte Aufenthaltsrecht zu erhalten. Damit ist die Richtlinie in ihrem Fall anwendbar.

Demgegenüber kann bei Inhabern eines an einen bestimmten Zweck gebundenen, nicht verlängerbaren Aufenthaltstitels mit befristeter Gültigkeit nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass sie begründete Aussicht auf die Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts haben. Daher sind sie vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Wenn an einen bestimmten Zweck gebundene oder weniger als ein Jahr gültige Aufenthaltstitel ausschließlich mit der Absicht, die Anwendbarkeit der Bedingung der begründeten Aussicht gemäß Artikel 3 Absatz 1 zu umgehen, immer wieder verlängert werden, würde dies die Zielsetzung und die Wirksamkeit der Richtlinie aushöhlen[13]. Ein Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als einem Jahr ist nicht ausreichend. Dies schließt Formen des vorübergehenden Aufenthalts wie den Aufenthalt von vorübergehend oder saisonal Beschäftigten aus.

Z arbeitet als Au-pair und hat einen nicht verlängerbaren Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von 24 Monaten. Da Z keine begründete Aussichten hat, die Erlaubnis zum Daueraufenthalt zu erhalten, findet die Richtlinie keine Anwendung.

W ist Saisonarbeiter und hat einen Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von neun Monaten. Da der Aufenthaltstitel nicht mindestens ein Jahr gültig ist, findet die Richtlinie auch in diesem Fall keine Anwendung.

2.2. Familienangehörige

Artikel 4 Absatz 1 sieht vor, dass die Mitglieder der Kernfamilie, d. h. der Ehegatte und die minderjährigen Kinder, in jedem Fall das Recht auf Familienzusammenführung haben. In diesem Artikel sind die genauen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und die eindeutig definierten Rechte von Einzelpersonen festgelegt. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, in den in der Richtlinie festgelegten Fällen den Nachzug bestimmter Mitglieder der Familie des Zusammenführenden zu

[13] Analog zu der Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 43.

genehmigen, ohne dass sie dabei ihren Ermessensspielraum ausüben können[14]. Minderjährige, einschließlich der adoptierten Kinder des Zusammenführenden oder des Ehegatten, haben ebenfalls das Recht auf Familienzusammenführung, sofern der Zusammenführende oder der Ehegatte das Sorgerecht hat und für den Unterhalt der Kinder aufkommt.

Nach Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c und Buchstabe d Satz 2 können die Mitgliedstaaten die Zusammenführung in Bezug auf Kinder gestatten, für die ein **geteiltes Sorgerecht** besteht, sofern der andere Elternteil seine Zustimmung erteilt. Unter „Sorgerecht" sind die Rechte und Pflichten zu verstehen, die mit der Sorge für die Person eines Kindes verbunden sind, insbesondere das Recht auf die Bestimmung des Aufenthaltsortes des Kindes. Von einer gemeinsamen Ausübung des Sorgerechts („geteiltes Sorgerecht") ist auszugehen, wenn einer der Träger der elterlichen Verantwortung aufgrund einer Entscheidung oder kraft Gesetzes nicht ohne die Zustimmung des anderen Trägers der elterlichen Verantwortung über den Aufenthaltsort des Kindes bestimmen kann[15].

In der Regel muss die Sorgerechtsvereinbarung zwischen den Eltern nachgewiesen werden, und die geforderte Zustimmung sollte in Einklang mit dem Familienrecht der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls dem internationalen Privatrecht erteilt werden. Wenn jedoch eine unauflösbare Situation vorliegt[16], ist es Sache der Mitgliedstaaten zu bestimmen, wie mit einer derartigen Situation umzugehen ist. Allerdings sollte bei jeder Entscheidung das Wohl des Kindes gemäß Artikel 5 Absatz 5[17] berücksichtigt werden. Ferner sollte den Gründen, aus denen keine Einigung erreicht werden kann und anderen besonderen Umständen des jeweiligen Falls Rechnung getragen werden.

Artikel 4 Absätze 2 und 3 enthält *fakultative* Bestimmungen, die es den Mitgliedstaaten freistellen, die Einreise und den Aufenthalt anderer Familienangehöriger zu gestatten (z. B. der Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades des Zusammenführenden oder seines Ehegatten, der volljährigen unverheirateten Kinder, des nicht ehelichen Lebenspartners, der mit dem Zusammenführenden in einer auf Dauer angelegten Beziehung lebt, und des eingetragenen Lebenspartners). Wenn ein Mitgliedstaat beschlossen hat, die Familienzusammenführung von in diesen Bestimmungen genannten Familienangehörigen zu gestatten, kommt die Richtlinie in vollem Umfang zur Anwendung. Dank der fakultativen Bestimmung in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a kann der Nachzug von Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades des Zusammenführenden oder seines Ehegatten gestattet werden, wenn letztere für ihren

---

14 Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 60.

15 Siehe Artikel 2 Nummer 9 und Nummer 11 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000.

16 Z. B. dann, wenn ein Zusammenführender oder sein Ehegatte nicht das alleinige Sorgerecht hat und die Person, mit der er das Sorgerecht gemeinsam ausübt, sich weigert, ihre Zustimmung zu erteilen oder unauffindbar ist.

17 Siehe Dok. Nr. 6504/00 des Rates, S. 5, Fußnote 7.

Unterhalt aufkommen und erstere in ihrem Herkunftsland keinerlei sonstige familiäre Bindungen mehr haben.

Dem Begriff **Unterhaltsbedarf** ist eine eigenständige Bedeutung im Unionsrecht zuerkannt. Zu dieser Schlussfolgerung gelangte der EuGH in seiner Rechtsprechung zu der Richtlinie 2004/38/EG[18] (Freizügigkeitsrichtlinie)[19], allerdings lässt seine Sprachwahl darauf schließen, dass seine Schlussfolgerungen nicht auf diese Richtlinie begrenzt sind. Obwohl nicht übersehen werden darf, dass der Kontext und der Zweck der beiden Richtlinien unterschiedlich sind[20], können die Kriterien, die der EuGH bei der Bewertung des Unterhaltsbedarfs zugrunde legt, den Mitgliedstaaten *mutatis mutandis* als Orientierung dienen, um Kriterien für die Bewertung der Art und Dauer des Unterhaltsbedarfs der betreffenden Person im Zusammenhang mit Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a festzulegen.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich die Eigenschaft als Familienangehöriger, dem „Unterhalt gewährt" wird, aus einer tatsächlichen Situation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass der Zusammenführende, sein Ehegatte oder sein Partner die rechtliche, finanzielle, affektive oder materielle Unterstützung für diesen Familienangehörigen gewährleistet[21]. Bei der Prüfung der persönlichen Umstände eines Antragstellers muss die zuständige Behörde verschiedene Faktoren berücksichtigen, die in dem jeweiligen Fall relevant sein können (z. B. Grad der wirtschaftlichen oder physischen Abhängigkeit, Verwandtschaftsgrad zwischen dem Zusammenführenden und dem Familienangehörigen)[22]. Folglich kann der „Unterhaltsbedarf" je nach Situation und Familienangehörigem variieren.

Um zu ermitteln, ob einem Familienangehörigen Unterhalt gewährt wird, muss geprüft werden, ob die Person in Anbetracht ihrer wirtschaftlichen und sozialen Lage materielle Unterstützung benötigt, um ihre Grundbedürfnisse im Heimatstaat oder in dem Staat, von dem aus sie den Antrag auf Zusammenführung mit dem EU-Bürger gestellt hat, zu decken[23]. Die Richtlinie schreibt weder eine Mindesthöhe für die geleistete materielle Unterstützung noch einen

---

18 Richtlinie 2004/38/EG vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABl. L 158, S. 77.

19 Siehe im Zusammenhang mit der Freizügigkeitsrichtlinie: Rechtssache C-327/82, *Ekro*, 18. Januar 1984, Randnr. 11; Rechtssache C-316/85, *Lebon*, 18. Juni 1987, Randnr. 21; Rechtssache C-98/07, *Nordania Finans und BG Factoring*, 6. März 2008, Randnr. 17 und Rechtssache C-523/07, *A*, April 2009, Randnr. 34; Rechtssache C-83/11, *Rahman und andere*, 5. September 2012, Randnr. 24.

20 Während die Mitgliedstaaten im Rahmen der Freizügigkeitsrichtlinie verpflichtet sind, die Familienzusammenführung mit Verwandten in aufsteigender Linie zu fördern, ist dies im Rahmen der Familienzusammenführungsrichtlinie eine Ausnahme, die nur dann zulässig ist, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind.

21 Analog zu der Rechtssache C-316/85, *Lebon*, 18. Juni 1987, Randnrn. 21-22. Rechtssache C-200/02, *Zhu und Chen*, 9. Oktober 2004, Randnr. 43; Rechtssache C-1/05, *Jia*, 9. Januar 2007, Randnrn. 36-37; und Rechtssache C-83/11, *Rahman und andere*, 5. September 2012, Randnrn. 18-45; Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 56.

22 Analog zu der Rechtssache C-83/11, *Rahman und andere*, 5. September 2012, Randnr. 23.

23 Analog zu der Rechtssache C-1/05, *Jia*, 9. Januar 2007, Randnr. 37.

bestimmten Lebensstandard zur Bestimmung des Bedarfs an finanzieller Unterstützung durch den Zusammenführenden vor[24]. Die Eigenschaft als Familienangehöriger, dem Unterhalt gewährt wird, setzt keinen Unterhaltsanspruch voraus[25]. Die Mitgliedstaaten können besondere Anforderungen hinsichtlich der Art oder Dauer des Unterhaltsbedarfs vorsehen, um sich zu vergewissern, dass dieser tatsächlich besteht und von Dauer ist und nicht allein mit dem Ziel herbeigeführt worden ist, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen und sich dort aufhalten zu dürfen. Allerdings müssen sich diese Anforderungen mit der gewöhnlichen Bedeutung der Wörter im Zusammenhang mit dem Begriff "Unterhalt", auf den in Artikel 4 Bezug genommen wird, vereinbaren lassen und dürfen die Wirksamkeit dieser Bestimmung nicht aushöhlen[26].

Die „**familiären Bindungen“** eines Verwandten in aufsteigender Linie ersten Grades gemäß Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe a sollten nicht ausschließlich in materieller Hinsicht verstanden werden. Dieses Konzept lässt den Mitgliedstaaten Ermessensspielraum bei der Feststellung „familiärer Bindungen“. Die Anforderung ist erfüllt, wenn keine anderen Familienangehörigen im Herkunftsland gesetzlich oder *de facto* die betreffende Person unterstützen, d. h., niemand die täglichen Betreuungspflichten des Zusammenführenden oder seines Ehegatten übernehmen könnte. Die Situation sollte unter Berücksichtigung der Umstände des betreffenden Falls bewertet werden.

Alle Vorschriften in diesem Abschnitt müssen, wie bereits in Erwägungsgrund 5 ausgeführt, im Einklang mit dem Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 21 der Charta angewandt werden.

2.3. Mindestalter des Ehegatten

Artikel 4 Absatz 5 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ein bestimmtes Mindestalter des/der Zusammenführenden und seiner Ehegattin/seines Ehegatten verlangen können, bevor der Ehegatte/die Ehegattin der/dem Zusammenführenden nachreisen darf. Dieses Mindestalter darf nicht mehr als 21 Jahre betragen. Von dieser Möglichkeit darf nur zum Zwecke einer besseren Integration und zur Vermeidung von Zwangsehen Gebrauch gemacht werden. Folglich können die Mitgliedstaaten ausschließlich für diesen Zweck ein Mindestalter verlangen und nicht in einer Art und Weise, die das Ziel und die Wirksamkeit der Richtlinie aushöhlen würde[27].

Artikel 5 Absatz 5 und Artikel 17 verpflichten die Mitgliedstaaten, das Wohl minderjähriger Kinder gebührend zu berücksichtigen und jeden Antrag auf Familienzusammenführung einer gründlichen Prüfung zu unterziehen. Ein Mitgliedstaat, der ein Mindestalter vorschreibt, ist dennoch gehalten, alle maßgeblichen Umstände des betreffenden Antrags zu prüfen. Das Mindestalter kann als Orientierungswert dienen, darf jedoch nicht als genereller Grenzwert

---

[24] Als Kriterium für den Unterhaltsbedarf sollte in erster Linie gelten, ob der betreffende Familienangehörige angesichts seiner persönlichen Umstände über die finanziellen Mittel verfügt, um in dem Land seines ständigen Wohnsitzes das Existenzminimum zu erreichen (Vgl. Schlussanträge von Generalanwalt Geelhoed in der Rechtssache C-1/05, *Jia*, Randnr. 96).

[25] Analog zu der Rechtssache C-316/85, *Lebon*, 18. Juni 1987, Randnr. 21-22.

[26] Analog zu der Rechtssache C-83/11, *Rahman und andere*, 5. September 2012, Randnrn. 36-40.

[27] Analog zu der Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 43.

verwendet werden, bei dessen Unterschreitung - unabhängig von der tatsächlichen Prüfung der jeweiligen Lage der Antragsteller - alle Anträge grundsätzlich abgelehnt werden[28]. Die Anforderung in Bezug auf das Mindestalter ist nur einer der Faktoren, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Prüfung eines Antrags berücksichtigen müssen[29].

Wenn die Einzelfallprüfung ergeben hat, dass die Begründung gemäß Artikel 4 Absatz 5, d. h. die Gewährleistung einer besseren Integration und die Vermeidung von Zwangsehen, nicht anwendbar ist, sollten die Mitgliedstaaten eine Ausnahmeregelung erwägen und in den Fällen, in denen die Anforderung in Bezug auf das Mindestalter nicht erfüllt ist, die Familienzusammenführung gestatten. Wenn die Einzelfallprüfung beispielsweise ergeben hat, dass Missbrauch, z. B. im Falle eines gemeinsamen Kindes, auszuschließen ist.

Y, ein 30-jähriger Zusammenführender aus einem Drittstaat, beantragt die Zusammenführung mit seiner 20-jährigen Ehegattin, mit der er seit zwei Jahren verheiratet ist und zwei gemeinsame Kinder hat. Die Ehegattin verfügt über Grundkenntnisse in der Sprache des Mitgliedstaats. Der Mitgliedstaat hat ein Mindestalter von 21 Jahren vorgeschrieben.

In diesem Fall kann das Mindestalter nur als Orientierungswert dienen und damit nur einer der Faktoren sein, die im Rahmen der Einzelfallprüfung zu berücksichtigen sind. Die Tatsache, dass Y und seine Ehefrau zwei gemeinsame Kinder haben, deutet darauf hin, dass eine Zwangsehe unwahrscheinlich ist; bei der Familienzusammenführung ist auch das Wohl der Kinder gebührend zu berücksichtigen.

Aus dem Wortlaut der Artikel 4, 7 und 8 geht klar hervor, ab welchem Zeitpunkt der Antragsteller oder der Zusammenführende die Vorschriften erfüllen sollte. Während Artikel 7 mit den Worten „Bei Einreichung des Antrags auf Familienzusammenführung“ beginnt, heißt es in Artikel 4 und Artikel 8 „bevor der Ehegatte dem Zusammenführenden nachreisen darf“ bzw. „bevor seine Familienangehörigen ihm nachreisen“. Daher muss die Anforderung in Bezug auf das Mindestalter zum Zeitpunkt der effektiven Familienzusammenführung erfüllt sein und nicht zum Zeitpunkt der Einreichung des Antrags. Angesichts der Bearbeitungszeit, die bis zu neun Monate in Anspruch nehmen kann, sollte es daher möglich sein, Anträge zu stellen und zu prüfen, bevor die Anforderung in Bezug auf das Mindestalter erfüllt ist. Allerdings können die Mitgliedstaaten die effektive Familienzusammenführung so lange verschieben, bis das vorgeschriebene Mindestalter erreicht ist.

3. ANTRAGSTELLUNG UND -PRÜFUNG

3.1. Antragstellung

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 müssen die Mitgliedstaaten festlegen, ob ein Antrag auf Einreise und Aufenthalt entweder vom Zusammenführenden oder von dem oder den Familienangehörigen gestellt werden muss. In Artikel 5 Absatz 3 ist festgelegt, dass der Antrag zu stellen und zu

[28] Analog zu der Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 48.

[29] Analog zu der Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnrn. 99-101.

prüfen ist, wenn sich die Familienangehörigen noch außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats aufhalten, in dem sich der Zusammenführende aufhält.

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 2 und Erwägungsgrund 7 kann ein Mitgliedstaat gegebenenfalls von der allgemeinen Regel in Unterabsatz 1 abweichen und die Richtlinie dahingehend anwenden, dass die Einheit der Familie vom Anfang des Aufenthalts des Zusammenführenden erhalten werden kann[30]. Somit können die Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen zulassen, dass ein Antrag gestellt wird, wenn sich die Familienangehörigen bereits in ihrem Hoheitsgebiet befinden. Bei der Festlegung der angemessenen Umstände verfügen die Mitgliedstaaten über ein weites Ermessen[31].

Die Mitgliedstaaten dürfen angemessene und verhältnismäßige Verwaltungsgebühren für einen Antrag auf Familienzusammenführung erheben. Solange die Gebühren die Ziele und die Wirksamkeit der Richtlinie nicht gefährden, haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung dieser Gebühren[32]. Die Höhe der Gebühren darf weder auf die Behinderung der Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung zielen noch eine derartige Behinderung bewirken. Gebühren, die für Drittstaatsangehörige, die die in der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen erfüllen, erhebliche finanzielle Auswirkungen haben, könnten sie daran hindern, die ihnen durch die Richtlinie verliehenen Rechte auszuüben und wären daher *per se* unangemessen und unverhältnismäßig[33]. Um zu bewerten, ob die Gebühren für Drittstaatsangehörige verhältnismäßig sind, könnten die von Drittstaatsangehörigen und ihren Familienmitgliedern im Rahmen der Richtlinie 2003/86 zu entrichtenden Gebühren mit den Gebühren verglichen werden, die eigene Staatsangehörige für die Ausstellung ähnlicher Dokumente zu zahlen haben. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Personengruppen sich nicht in derselben Situation befinden.[34] Zur Förderung des Kindeswohls fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, keine Verwaltungsgebühren bei Anträgen von Minderjährigen zu erheben. Für den Fall, dass in einem Mitgliedstaat ein Einreisevisum erforderlich ist, sollten die Bedingungen für die Erteilung dieses Visums gelockert werden, und das Visum sollte ohne zusätzliche Verwaltungsgebühren erteilt werden.

---

30 In Artikel 3 Absatz 5 ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten günstigere Regelungen festlegen oder beibehalten können.

31 Die Mitgliedstaaten können beispielsweise in folgenden Fällen Ausnahmeregelungen in Betracht ziehen: im Fall von Neugeborenen oder Drittstaatsangehörigen, die von der Visumpflicht befreit sind, in einer Situation, in der eine solche Regelung dem Wohl der minderjährigen Kinder entspricht, in einer Beziehung, die vor der Einreise bereits bestand und in der die Partner bereits eine beträchtliche Zeit zusammengelebt haben, aus humanitären Erwägungen. Diese Beispiele sind nicht erschöpfend und hängen immer vom Einzelfall ab.

32 Analog zu der Rechtssache C-508/10, *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*, 26. April 2012, Randnrn. 62, 64-65.

33 Analog zu der Rechtssache C-508/10, *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*, 26. April 2012, Randnrn. 69-70, 74 und 79.

34 Analog zu der Rechtssache C-508/10, *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*, 26. April 2012, Randnr. 77.

3.2. Beizufügende Nachweise

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 ist dem Antrag auf Familienzusammenführung Folgendes beizufügen:

a) Belege zum Nachweis der familiären Bindungen;

b) Belege zum Nachweis der Einhaltung der Bedingungen der Artikel 4 und 6 sowie gegebenenfalls der Artikel 7 und 8;

c) beglaubigte Kopien der Reisedokumente des/der Familienangehörigen.

Bei der Entscheidung, ob es angemessen und notwendig ist, die familiären Bindungen im Wege von Befragungen oder anderen Untersuchungen, einschließlich DNA-Tests, zu überprüfen, haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum. Die Kriterien, anhand deren über die Angemessenheit und Notwendigkeit entschieden wird, implizieren, dass die genannten Untersuchungen nicht zulässig sind, wenn sich das Bestehen familiärer Bindungen mit Hilfe anderer geeigneter und weniger restriktiver Mittel feststellen lässt. Jeder Antrag, die beigefügten Unterlagen und die Angemessenheit und Notwendigkeit der Befragungen und weiterer Untersuchungen müssen von Fall zu Fall bewertet werden.

Neben Faktoren wie ein gemeinsames Kind, Bestand der Lebensgemeinschaft bereits vor der Antragstellung und Eintragung der Partnerschaft können die familiären Bindungen nicht verheirateter Partner durch zuverlässige Belege für den stabilen und langfristigen Charakter ihrer Beziehung (z. B. Schriftverkehr, gemeinsame Rechnungen, Bankkonten oder Nachweis des Eigentums an Immobilien) nachgewiesen werden.

3.3. Länge der Verfahren

Artikel 5 Absatz 4 verpflichtet die Mitgliedstaaten, dem Antragsteller ihre Entscheidung unverzüglich schriftlich mitzuteilen. In Erwägungsgrund 13 wird ausgeführt, dass die Verfahren zur Prüfung von Anträgen effizient und angemessen sein und der normalen Arbeitsbelastung der Mitgliedstaaten Rechnung tragen sollten.

Ein Standardantrag sollte daher bei normaler Arbeitsbelastung *in der Regel* unverzüglich ohne unnötige Verzögerung bearbeitet werden. Wenn die Arbeitsbelastung in Ausnahmefällen die Verwaltungskapazitäten übersteigt oder wenn der Antrag einer weiteren Prüfung bedarf, kann die *maximale Frist von neun Monaten* gerechtfertigt sein. Die neunmonatige Frist läuft ab dem Zeitpunkt, zu dem der Antrag eingereicht wird, nicht ab dem Zeitpunkt, zu dem der Mitgliedstaat den Eingang des Antrags mitteilt.

Die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 2, die Neunmonatsfrist zu verlängern, ist nur *in Ausnahmefällen* aufgrund der Schwierigkeit der Antragsprüfung gerechtfertigt. Diese Ausnahmeregelung sollte eng ausgelegt[35] und auf Einzelfallbasis angewandt werden. Wenn die Verwaltung eines Mitgliedstaats von der Ausnahmeregelung Gebrauch machen will, muss sie eine derartige Fristverlängerung rechtfertigen, indem sie nachweist, dass die Prüfung eines bestimmten Falls außergewöhnlich komplex ist, so dass von

[35] Analog zu der Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 43.

„Ausnahmefällen“ die Rede sein kann. Unzureichende Verwaltungskapazitäten können eine außerordentliche Fristverlängerung nicht rechtfertigen, und jede Verlängerung sollte auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß beschränkt werden. Folgende Situationen könnten beispielsweise als Ausnahmefälle aufgrund der Schwierigkeit der Antragsprüfung in Betracht gezogen werden: die umfassende Prüfung der familiären Bindungen im Rahmen von multiplen Familieneinheiten, eine schwere Krise im Herkunftsland, die den Zugang zu Verwaltungsdaten verhindert, Schwierigkeiten bei der Organisation von Anhörungen von Familienangehörigen im Herkunftsland aufgrund der Sicherheitslage, schwer zugängliche diplomatische Vertretungen oder die Feststellung des Anspruchs auf Ausübung des Sorgerechts, wenn die Eltern getrennt sind.

Gemäß Artikel 5 Absatz 4 ist die Entscheidung schriftlich mitzuteilen. Wird dem Antrag nicht stattgegeben, sind die rechtlichen und tatsächlichen Gründe für die Ablehnung aufzuführen, damit der Antragsteller sein Recht auf Einlegen eines Rechtsbehelfs wahrnehmen kann[36].

4. VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE AUSÜBUNG DES RECHTS AUF FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

4.1. Öffentliche Ordnung, öffentliche Sicherheit und öffentliche Gesundheit

Gemäß Artikel 6 Absätze 1 und 2 können die Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen ablehnen oder den Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen entziehen oder dessen Verlängerung ablehnen. Erwägungsgrund 14 enthält einige Hinweise darauf, was diese Begriffe zur Folge haben. Eine Person, die die Familienzusammenführung erreichen möchte, sollte keine *Gefahr* für die öffentliche Sicherheit und die Ordnung darstellen. Der Begriff der öffentlichen Ordnung kann die Verurteilung wegen der Begehung einer schwerwiegenden Straftat umfassen. Das Konzept der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit deckt auch Fälle ab, in denen ein Drittstaatsangehöriger einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt, eine solche Vereinigung unterstützt oder extremistische Bestrebungen hat.

Abgesehen davon liegt die Festlegung dieser Begriffe weitgehend im Ermessen der Mitgliedstaaten, die allerdings gehalten sind, die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des EuGH einzuhalten. Obwohl die einschlägige Rechtsprechung des EuGH nicht unmittelbar Drittstaatsangehörige betrifft, kann sie *mutatis mutandis* bei der Festlegung der in Frage stehenden Begriffe zugrunde gelegt werden[37].

Bei der Bewertung eines besonderen Antrags sollten die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anwenden. Nach Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 2 müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie eine derartige Entscheidung treffen, die besonderen Umstände des

---

[36] Siehe Artikel 18.

[37] Obwohl der Kontext, der Zweck und die Rechtsgrundlage der Richtlinie 2004/38/EG unterschiedlich sind, kann die Rechtsprechung, auf die in Abschnitt 3 der Mitteilung von 2009 zur Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie (KOM(2009) 313 endgültig, S. 10-14) Bezug genommen wird, den Mitgliedstaaten und den nationalen Gerichten *mutatis mutandis* als Grundlage dienen.

Falls (Artikel 17) und die Schwere oder die Art des vom Antragsteller begangenen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit oder die von dieser Person ausgehende Gefahr berücksichtigen. In Erwägungsgrund 14 heißt es außerdem, dass die Familienzusammenführung nur aus besonderen Gründen abgelehnt werden kann.

Das Gebot der *öffentlichen* Gesundheit kann nur dann geltend gemacht werden, wenn eine Gefahr für die breite Öffentlichkeit besteht, die nicht durch Gesundheitsschutzmaßnahmen leicht vermieden werden kann. Ähnliche Bestimmungen in der Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen können bei der Festlegung des Begriffs der öffentlichen Gesundheit im Rahmen der Familienzusammenführung hilfreich sein, da diese Regelungen in ähnlichen Situationen angewandt werden, auch Drittstaatsangehörige betreffen und dem gleichen Zweck dienen[38].

Die einzigen Krankheiten, die als Gefahr für die öffentliche Gesundheit angesehen werden können, sind die Krankheiten, die in den einschlägigen anwendbaren Regeln und Vorschriften der Weltgesundheitsorganisation definiert sind, oder sonstige übertragbare, durch Infektionserreger oder Parasiten verursachte Krankheiten, sofern im Aufnahmestaat Maßnahmen zum Schutz der eigenen Staatsangehörigen gegen diese Krankheiten getroffen werden. Die Mitgliedstaaten können eine ärztliche Untersuchung vorschreiben, um feststellen zu lassen, dass die Familienangehörigen nicht an einer dieser Krankheiten leiden. Diese ärztlichen Untersuchungen dürfen nicht systematisch durchgeführt werden.

4.2. Voraussetzungen in Bezug auf den Wohnraum

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a können die Mitgliedstaaten den Nachweis verlangen, dass der Zusammenführende über Wohnraum verfügt, 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. Die Bewertung des Wohnraums bleibt den Mitgliedstaaten überlassen; die beschlossenen Kriterien dürfen jedoch nicht diskriminierend sein; diese Bestimmung gibt die oberste Grenze dessen vor, was verlangt werden kann. Die Kriterien hinsichtlich der Größe, der sanitären Einrichtungen und der Sicherheit dürfen nicht strenger sein als im Fall eines Wohnraums, der in derselben Region von einer (hinsichtlich der Zahl der Personen und des sozialen Status) vergleichbaren Familie bewohnt wird. Unter „derselben Region“ sind geografische Einheiten zu verstehen, die sich aufgrund der beispielsweise auf kommunaler oder regionaler Ebene geltenden Vorschriften unterscheiden können. Die in den Mitgliedstaaten geltenden Kriterien sollten transparent und in den nationalen Rechtsvorschriften genau spezifiziert sein.

Zweck dieser Bestimmung ist es, einen angemessenen Wohnraum für den Zusammenführenden und seine/ihre Familienangehörigen zu gewährleisten. Die Einhaltung dieser Anforderung kann daher entweder auf der Grundlage der Situation des Zusammenführenden zum Zeitpunkt der Antragstellung bewertet werden oder auf der Grundlage einer begründeten Prognose in Bezug auf den Wohnraum, der zum Zeitpunkt des Nachzugs der Familienangehörigen des Zusammenführenden verfügbar sein dürfte.

[38] Artikel 18 der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen.

Ein Miet- oder Kaufvertrag kann beispielsweise als Nachweis dienen. Ein befristeter Mietvertrag kann als unzureichend angesehen werden. Im Falle langer Warte- und Bearbeitungszeiten kann es unverhältnismäßig sein und damit das Ziel und die Wirksamkeit der Richtlinie gefährden zu verlangen, dass diese Anforderung zum Zeitpunkt der Antragstellung erfüllt ist, da dies für den Zusammenführenden erhebliche zusätzliche finanzielle oder administrative Belastungen zur Folge haben könnte. Unter solchen besonderen Umständen fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, ein gewisses Maß an Flexibilität an den Tag zu legen. Sie könnten beispielsweise einen an Bedingungen geknüpften Mietvertrag als Nachweis akzeptieren, der in Kraft treten würde, sobald die Familienzusammenführung gewährt wurde und die Familienangehörigen in den Mitgliedstaat eingereist sind.

4.3. Voraussetzungen in Bezug auf die Krankenversicherung

Die Mitgliedstaaten können gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe b den Nachweis verlangen, dass der Zusammenführende über eine Krankenversicherung für ihn selbst und seine Familienangehörigen verfügt, die im betreffenden Mitgliedstaat sämtliche Risiken abdeckt, die in der Regel auch für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind.

Wenn der betreffende Mitgliedstaat eine universelle Krankenversicherung vorschreibt, die auch für in dem Mitgliedstaat ansässige Drittstaatsangehörige obligatorisch ist, ist davon auszugehen, dass diese Voraussetzung erfüllt ist. Eine zusätzliche private Krankenversicherung zu verlangen, würde nach Ansicht der Kommission eine unnötige Belastung für den Zusammenführenden bedeuten und das Ziel und die Wirksamkeit der Richtlinie gefährden. Wenn der Mitgliedstaat ein freiwilliges beitragsgestütztes System hat, kann diese Anforderung folgendermaßen erfüllt werden:

a) durch ein System einer an Bedingungen geknüpften Krankenversicherung, die der Betreffende bei Genehmigung eines Antrags auf Familienzusammenführung abschließen kann oder

b) durch eine private Krankenversicherung, die Risiken abdeckt, die in der Regel durch eine Krankenversicherung für die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats abgedeckt sind.

4.4. Voraussetzung in Bezug auf ausreichende Einkünfte

Die Mitgliedstaaten können gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c den Nachweis verlangen, dass der Zusammenführende über feste und regelmäßige Einkünfte verfügt, die ausreichen, um seinen eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaats zu decken. Nach der Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache Chakroun ist diese Möglichkeit eng auszulegen, da die Familienzusammenführung in der Regel genehmigt wird. Der den Mitgliedstaaten diesbezüglich zugestandene Spielraum darf daher nicht in einer Weise verwendet werden, die den Zweck und die Wirksamkeit der Richtlinie gefährden würde[39]. Der EuGH führte ferner aus, dass diese Möglichkeit nach Maßgabe von Artikel 7 und Artikel 24 Absätze 2 und 3 der Charta wahrzunehmen ist, wonach die Mitgliedstaaten Anträge auf Familienzusammenführung im

[39] Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 43. Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 74.

Interesse der betroffenen Kinder und im Hinblick auf die Förderung des Familienlebens prüfen müssen[40].

Ob es sich bei den Einkünften um **feste** und **regelmäßige** Einkünfte handelt, muss auf der Grundlage einer Prognose bewertet werden, derzufolge davon auszugehen ist, dass die Einkünfte in absehbarer Zukunft verfügbar sein werden, so dass der Antragsteller nicht die Sozialhilfe des Mitgliedstaats in Anspruch nehmen wird. Zu diesem Zweck kann der Antragsteller Nachweise liefern, die belegen, dass Einkünfte in einer bestimmten Höhe verfügbar sind und voraussichtlich auch künftig regelmäßig verfügbar sein werden. Im Allgemeinen sollte ein unbefristeter Arbeitsvertrag ein ausreichender Nachweis sein.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, der Realität auf dem Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen, da unbefristete Arbeitsverhältnisse, insbesondere zu Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses, möglicherweise zunehmend unüblich werden. Legt ein Antragsteller den Nachweis einer anderen Art von Arbeitsvertrag vor, beispielsweise einen befristeten Vertrag, der verlängert werden kann, sollten die Mitgliedstaaten den Antrag nicht allein wegen der Art des Vertrags automatisch ablehnen. In solchen Fällen ist eine Prüfung aller maßgeblichen Umstände im Einzelfall erforderlich.

In bestimmten Branchen können befristete vertragliche Arbeiten gängige Praxis sein; in einigen IT- oder Mediensektoren oder in der Kreativbranche hingegen können dennoch feste und regelmäßige Einkünfte zur Verfügung stehen. Andere für die Bewertung der Verfügbarkeit von Einkünften relevante Faktoren können beispielsweise die Qualifikationen und Kompetenzen des Zusammenführenden sein, strukturbedingte offene Stellen im Kompetenzbereich des Zusammenführenden oder die Arbeitsmarktlage in dem betreffenden Mitgliedstaat. Dass der Zusammenführende während eines bestimmten Zeitraums in der Vergangenheit über einen gewissen Betrag verfügt hat, kann sicherlich als Nachweis dienen, darf aber nicht vorgeschrieben werden, da dies eine in der Richtlinie nicht vorgesehene zusätzliche Anforderung und eine längere Wartezeit, insbesondere wenn der Zusammenführende am Anfang seiner beruflichen Laufbahn steht, nach sich ziehen könnte.

Was die **Art** der Einkünfte anbelangt, kann es sich um Einkommen aus Beschäftigung handeln, aber auch um Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit, private Mittel, über die der Zusammenführende verfügt, Zahlungen auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen, die auf frühere Beitragszahlungen des Zusammenführenden oder seiner Familienangehörigen zurückgehen (z. B. Altersruhegehalt oder Invalidenrente).

Außerdem zeigt die Tatsache, dass geprüft wird, ob die Einkünfte **ausreichend** sind – „feste und regelmäßige Einkünfte“ „**ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen**“ – dass letzteres ein sehr wichtiges Kriterium für die Bewertung ist, ob die Anforderung in Bezug auf die Einkünfte erfüllt ist. „Sozialhilfe“ bezieht sich auf Zuschüsse, die die Behörden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene gewähren, und die von Einzelpersonen, in diesem Fall dem Zusammenführenden, in Anspruch genommen werden können, die nicht über feste und regelmäßige Einkünfte in ausreichender Höhe verfügen, um den Unterhalt für sich und seine Familienangehörigen zu bestreiten und die deshalb während ihres Aufenthalts aller

[40] Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 82.

Wahrscheinlichkeit nach die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaates in Anspruch nehmen werden[41]. Dieses Konzept hat eine eigenständige unionsrechtliche Bedeutung und kann nicht durch Verweis auf Konzepte des nationalen Rechts definiert werden[42]. Der EuGH hat festgestellt, dass dieses Konzept dahingehend auszulegen ist, dass es sich auf eine allgemeine Hilfe bezieht, die einen Mangel an ausreichenden festen und regelmäßigen Einkünften ausgleicht, nicht aber auf eine Hilfe, die es erlauben würde, außergewöhnliche oder unvorhergesehene Bedürfnisse zu befriedigen[43]. Der Begriff „Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen" gestattet einem Mitgliedstaat daher nicht, einem Zusammenführenden die Familienzusammenführung zu verweigern, wenn dieser nachweislich über feste und regelmäßige Einkünfte in ausreichender Höhe verfügt, um den Lebensunterhalt für sich und seine Familienangehörigen zu bestreiten, angesichts der Höhe seiner Einkünfte aber Sozialhilfeleistungen zur Bestreitung besonderer, individuell bestimmter notwendiger Kosten des Lebensunterhalts, Steuerbefreiungen, die lokale Stellen auf der Grundlage des Einkommens des Zusammenführenden gewähren oder einkommensstützende Maßnahmen in Anspruch nehmen kann[44].

Bei der Bewertung der Einkünfte des Zusammenführenden und der Berechnung der erforderlichen Sozialhilfe können die Mitgliedstaaten die **Höhe der nationalen Mindestlöhne und -renten** sowie die **Anzahl der Familienangehörigen** des Zusammenführenden berücksichtigen. In der Rechtssache Chakroun betonte der EuGH, dass diese Möglichkeit eng auszulegen und in einer Weise anzuwenden ist, die das Ziel und die Wirksamkeit der Richtlinie nicht gefährdet[45]. Folglich sollten die nationalen Mindestlöhne als oberste Grenze dessen betrachtet werden, was die Mitgliedstaaten verlangen können, es sei denn, ein Mitgliedstaat beschließt, die Anzahl der Familienangehörigen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus dürfen die Mitgliedstaaten eine bestimmte Summe als **Referenzbetrag** angeben, da die Bedürfnisse der einzelnen Personen aber stark variieren können, dürfen sie kein Mindesteinkommen vorschreiben, unterhalb dessen alle Anträge auf Familienzusammenführung, unabhängig von der Prüfung der Situation eines jeden Antragstellers gemäß Artikel 17, abgelehnt werden[46]. Daher darf ein Antrag nicht allein deshalb abgelehnt werden, weil die Einkünfte des Antragstellers nicht den Referenzbetrag erreichen. Bevor eine Entscheidung über einen Antrag gefällt wird, muss eine Einzelfallprüfung aller Elemente eines bestimmten Falls durchgeführt werden.

---

41 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 46. Analog zu der Rechtssache C-140/12, *Brey*, 19. September 2013, Randnr. 61.

42 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 45.

43 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 49.

44 Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 73. Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 52.

45 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnrn. 43 und 47.

46 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 48.

Der EuGH hat ausgeführt, dass Gegenstand der nach der Richtlinie geforderten Einzelfallprüfung der Anträge auf Familienzusammenführung *grundsätzlich* die Einkünfte des Zusammenführenden sind und nicht die Einkünfte des Drittstaatsangehörigen, für den auf der Grundlage der Familienzusammenführung ein Aufenthaltsrecht beantragt wird[47]. Gleichzeitig lässt die Verwendung des Ausdrucks „grundsätzlich" durch den EuGH darauf schließen, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, die Einkünfte von Familienangehörigen zugrunde zu legen oder in Einzelfällen durch besondere Umstände gerechtfertigte Ausnahmeregeln zu gestatten[48].

Außerdem hat der Gerichtshof festgestellt, dass in nationalen Rechtsvorschriften, die das Einkommenserfordernis anwenden, nicht danach unterschieden werden darf, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden in den Aufnahmemitgliedstaat entstanden sind. Die Fähigkeit eines Zusammenführenden, für feste und regelmäßige Einkünfte zur Bestreitung seines Lebensunterhalts und desjenigen seiner Familie zu sorgen, kann in keiner Weise von dem Zeitpunkt abhängen, zu dem er seine Familie gegründet hat[49].

4.5. Integrationsmaßnahmen

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum verfügen, um zu entscheiden, ob sie von Drittstaatsangehörigen verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen und um die für ihren nationalen Kontext am besten geeigneten Maßnahmen zu entwickeln[50]. Die Kommission betont allerdings, dass solche Maßnahmen die Integration von Familienangehörigen erleichtern sollen. Die Zulässigkeit dieser Maßnahmen hängt davon ab, ob sie diesem Zweck dienen und im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen. Daher hängt die Zulässigkeit der Integrationsmaßnahmen von ihrer Zugänglichkeit, Konzeption und Organisation ab. Ferner ist ausschlaggebend, ob diese Maßnahmen oder ihre Auswirkungen anderen Zwecken als der Integration dienen. Werden Integrationsmaßnahmen genutzt, um die Familienzusammenführung zu begrenzen, würde dies auf eine zusätzliche Voraussetzung für die Familienzusammenführung hinauslaufen. Dies würde das Ziel der Richtlinie, d. h. die Förderung der Familienzusammenführung und die Wirksamkeit der Richtlinie, aushöhlen[51].

---

47 Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 72.

48 Im Gegensatz dazu sieht Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe a vor, dass wenn der Zusammenführende bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels nicht über Einkünfte verfügt, die ausreichen, ohne dass auf Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaats zurückgegriffen werden muss, der Mitgliedstaat die Beiträge der Familienangehörigen zum Haushaltseinkommen berücksichtigt. Da es keine ausdrückliche Regelung gibt, die dies verbietet, können die Mitgliedstaaten auch zum Zeitpunkt der Beantragung des ersten Aufenthaltstitels die Beiträge der Familienangehörigen zugrunde legen.

49 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnrn. 64-66.

50 Zum Thema Integration siehe: Die Gemeinsamen Grundprinzipien für die Politik der Integration von Einwanderern in der Europäischen Union, Rat der Europäischen Union, 2618. Tagung des Rates „Justiz und Inneres" vom 19. November 2004, 14615/04 (Presse 321) und die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 20. Juli 2011 mit dem Titel „Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen" (KOM(2011) 455 endgültig.

51 Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 43.

Die Mitgliedstaaten können daher verlangen, dass Familienangehörige Integrationsmaßnahmen nach Artikel 7 Absatz 2 nachkommen; dies darf aber nicht zu einer absoluten Bedingung erhoben werden, von der das Recht auf Familienzusammenführung abhängig ist. Die Art der **Integrationsmaßnahmen** gemäß Artikel 7 Absatz 2 unterscheidet sich von den Bedingungen, die gemäß Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 1 erfüllt sein müssen. Artikel 4 Absatz 1 — als Stillhalteklausel[52] — sieht vor, dass ein Mitgliedstaat bei einem Kind über 12 Jahre, das unabhängig vom Rest seiner Familie ankommt, prüfen kann, ob es ein in den nationalen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats vorgesehenes **Integrationskriterium** erfüllt, *bevor er* ihm die Einreise und den Aufenthalt *gestattet*[53]. Gemäß Artikel 7 Absatz 1 können die Mitgliedstaaten den Nachweis verlangen, dass diese Anforderungen erfüllt sind oder ausgehend von einer realistischen Prognose erfüllbar sind. Diese können daher als *Vor***bedingungen** angesehen werden, deren Erfüllung die Mitgliedstaaten vom Zusammenführenden verlangen können, *bevor sie* die Einreise und den Aufenthalt von Familienangehörigen *gestatten.*

Im Gegensatz dazu sieht Artikel 7 Absatz 2 vor, dass die Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen verlangen können, dass sie **Integrationsmaßnahmen** nachkommen müssen. Die Mitgliedstaaten können vorschreiben, dass die Familienangehörigen gewisse Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Bereitschaft zur Integration zu demonstrieren, z. B. durch die obligatorische Teilnahme an Sprach- oder Integrationskursen vor oder nach ihrer Ankunft. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, den Integrationsprozess zu erleichtern, was auch bedeutet, dass die Art und Weise, wie die Mitgliedstaaten diese Möglichkeit nutzen, nicht unbegrenzt sein kann.

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 kann von Einwanderern verlangt werden, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, um in der Lage zu sein, ihren Alltag in der Gesellschaft zu bewältigen, in die sie sich integrieren müssen; gleichzeitig bietet sich für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu überprüfen, ob der Betreffende die geforderte Bereitschaft zur Integration in seine neue Umgebung zeigt. Die Prüfung der Bereitschaft zur Integration kann in Form einer Prüfung der für diesen Zweck als erforderlich erachteten Grundfertigkeiten erfolgen. Diese Prüfung sollte geschlechtsspezifischen Anforderungen Rechnung tragen und die spezifische Situation von Frauen, die beispielsweise nur eine geringe Schulbildung haben, berücksichtigen. Der Schwierigkeitsgrad der Prüfung, die Teilnahmekosten, die Zugänglichkeit des Unterrichtsmaterials, das für die Vorbereitung auf eine solche Prüfung erforderlich ist, oder der Zugang zu der Prüfung dürfen keine Hindernisse darstellen, die das Erreichen dieses Ziels erschweren[54]. Mit anderen Worten dürfen die Integrationsmaßnahmen, die ein Mitgliedstaat verlangen kann, keine Leistungsverpflichtung darstellen, die in Wahrheit die Möglichkeit der

---

52 Zweck dieser Stillhalteklausel ist es, der Integrationsfähigkeit der Kinder in den ersten Lebensjahren Rechnung zu tragen (Erwägungsgrund 12).

53 In der Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 75 wurde bestätigt, dass es gerechtfertigt ist, zwischen verschiedenen Kategorien von Menschen zu unterscheiden.

54 Statistiken und qualitative Bewertungen der Wirkungen der Maßnahmen können Hinweise darauf geben, dass bestimmte Maßnahmen die Familienzusammenführung in der Tat behindern.

Familienzusammenführung begrenzt. Die Maßnahmen müssen im Gegenteil zum Erfolg der Familienzusammenführung beitragen.

Des Weiteren müssen Integrationsmaßnahmen verhältnismäßig sein und mit der erforderlichen Flexibilität angewandt werden, um sicherzustellen, dass von Fall zu Fall und unter Berücksichtigung besonderer Umstände die Familienzusammenführung auch dann gewährt werden kann, wenn die Integrationserfordernisse nicht erfüllt sind[55]. Die Mitgliedstaaten sollten daher die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung, einer Zurückstellung oder andere Formen von Integrationsmaßnahmen bei bestimmten Problemen oder persönlichen Umständen des betreffenden Einwanderers vorsehen.

Individuelle und spezifische Umstände, die berücksichtigt werden können, sind beispielsweise kognitive Fähigkeiten, die schwierige Lage der betreffenden Person, kein Zugang zu Lehr- oder Prüfeinrichtungen in besonderen Fällen oder andere Situationen außergewöhnlicher Härte. Besondere Aufmerksamkeit sollte auch der Tatsache gelten, dass in mehreren Teilen der Welt Frauen und Mädchen weniger Zugang zu Bildung haben und deshalb möglicherweise weniger Frauen als Männer lesen und schreiben können. Die Mitgliedstaaten dürfen daher einem in Artikel 4 Absatz 1 genannten Familienangehörigen die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und den Aufenthalt in diesem Gebiet nicht nur deshalb verweigern, weil dieser Familienangehörige, während er noch im Ausland war, die in den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats vorgesehene Integrationsprüfung nicht bestanden hat[56].

Nach Ansicht der Kommission sollten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Integration der Familienangehörigen bereitstellen, damit diese ihr neues Wohnsitzland kennenlernen und Sprachkenntnisse erwerben können, die den Integrationsprozess erleichtern können. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Sprach- und Integrationskurse in einer für die Migranten leicht zugänglichen Weise angeboten werden sollten (an mehreren Standorten verfügbar), kostenlos oder zumindest erschwinglich und auf den individuellen Bedarf, einschließlich geschlechtsspezifischer Bedürfnisse (z. B. Kinderbetreuungseinrichtungen), zugeschnitten sein sollten. Integrationsmaßnahmen vor der Abreise können einen Beitrag zur Vorbereitung der Migranten auf ihren neuen Alltag im Gastland durch Bereitstellung von Informationen und Schulung vor der Migration leisten. Integrationsmaßnahmen sind häufig im Aufnahmeland wirksamer.

4.6. Wartefrist

Gemäß Artikel 8 dürfen die Mitgliedstaaten verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Zeitraums von höchstens zwei Jahren rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten haben muss, bevor seine Familienangehörigen ihm nachreisen dürfen. Damit verfügen die Mitgliedstaaten in diesem Punkt über einen gewissen Ermessungsspielraum. Wenn ein Mitgliedstaat beschließt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, darf er nicht eine

[55] Die automatische Verweigerung der Familienzusammenführung infolge einer nicht bestandenen Integrationsprüfung könnte einem Verstoß gegen Artikel 17, Artikel 5 Absatz 5 und Artikel 8 EMRK gleichkommen.

[56] Die einzige Situation, in der Integrationsprobleme zu einer Ablehnung des Antrags führen können, ist in Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz aufgeführt: Voraussetzung ist dabei, dass der Mitgliedstaat nach einer Prüfung festgestellt hat, dass ein Integrationskriterium nicht erfüllt ist.

generelle Wartefrist für alle Antragsteller vorschreiben, ohne dabei die besonderen Umstände bestimmter Fälle und das Wohl minderjähriger Kinder zu berücksichtigen[57]. Der EuGH hat betont, dass die Dauer des Aufenthalts im Mitgliedstaat nur einer der Faktoren ist, die die Mitgliedstaaten bei der Prüfung eines Antrags berücksichtigen müssen und dass eine Wartefrist nicht vorgeschrieben werden darf, ohne in bestimmten Fällen alle relevanten Faktoren zu berücksichtigen und dem Wohl minderjähriger Kinder gebührend Rechnung zu tragen[58].

Mit Hilfe dieser Bestimmung sollen die Mitgliedstaaten gewährleisten können, dass die Familienzusammenführung unter günstigen Bedingungen stattfindet, nachdem der Zusammenführende seinen Wohnsitz während eines hinreichend langen Zeitraums im Gastland hatte, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die Familienangehörigen sich einleben und ein bestimmtes Maß an Integration aufweisen werden[59]. Die Zulässigkeit einer Wartefrist gemäß der Richtlinie und ihre Dauer hängen davon ab, ob diese Vorschrift diesem Zweck dient und im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht. Um zu vermeiden, dass das Familienleben in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt wird, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, insbesondere bei Familien mit minderjährigen Kindern die Wartefristen so kurz wie für das Erreichen des Ziels der Bestimmung unbedingt erforderlich zu halten.

Nach Auffassung der Kommission sollte bei der Berechnung der Dauer des „rechtmäßigen Aufenthalts“ eines Zusammenführenden jeder Zeitraum, in dem er/sie im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats im Einklang mit dessen nationalem Recht gewohnt hat, ab dem ersten Tag seines Aufenthalts berücksichtigt werden. Dabei kann es sich um den Aufenthalt auf der Grundlage einer Aufenthaltstitels oder eines anderen Titels, der einen rechtmäßigen Aufenthalt ermöglicht, handeln. Illegale Aufenthalte, einschließlich Zeiträume der Duldung und aufgeschobenen Rückführung, sollten bei der Berechnung nicht berücksichtigt werden.

Angesichts der Zielsetzung der Vorschrift, ein gewisses Maß an Stabilität und Integration zu erreichen, können die Mitgliedstaaten verlangen, dass der rechtmäßige Aufenthalt ununterbrochen sein muss. Unterbrechungen, die das Ziel der Vorschrift nicht gefährden, können jedoch erlaubt werden. Dies können beispielsweise vorübergehende Abwesenheiten sein (z. B. Geschäftsreisen, Urlaube oder Besuche bei Familienangehörigen im Herkunftsland) oder kurze Zeiträume unrechtmäßigen Aufenthalts (z. B. Ablauf einer Aufenthaltskarte aufgrund der zu spät beantragten Verlängerung oder aufgrund einer Verzögerung bei der Bearbeitung). Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts, bevor ein Zusammenführender im Einklang mit Artikel 3 Absatz 1 einen Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von mindestens einem Jahr erwirbt, sollten bei der Berechnung der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts ebenfalls berücksichtigt werden.

X ist ein Drittstaatsangehöriger, der sich seit neun Monaten ununterbrochen rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält. Heute hat X einen auf unbestimmte Zeit verlängerbaren

[57] Artikel 17 und Artikel 5 Absatz 5.

[58] Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnrn. 99-101.

[59] Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnrn. 97-98.

Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr erhalten. X möchte, dass seine drittstaatsangehörige Ehegattin nachzieht und reicht einen Antrag auf Familienzusammenführung ein.

Der Mitgliedstaat schreibt eine Wartefrist vor und hält im Fall X die Höchstdauer von zwei Jahren rechtmäßigen Aufenthalts für angemessenen, damit die Familienzusammenführung unter günstigen Bedingungen stattfinden kann. In diesem Fall wird der Nachzug der Ehegattin von X nach Ablauf der verbleibenden Wartefrist, d. h. nach weiteren 15 Monaten, erfolgen können.

Nach Auffassung der Kommission umfasst die Wartefrist nicht die Zeit, die die Mitgliedstaaten für die Prüfung des Antrags im Einklang mit Artikel 5 Absatz 4 aufwenden müssen[60]. Die beiden Zeiträume können zu unterschiedlichen Zeitpunkten beginnen und enden und können sich je nach Einzelfall überschneiden. Nach Ansicht der Kommission kann ein Antrag von dem Zeitpunkt an eingereicht werden, zu dem der Zusammenführende im Besitz eines Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit ist und begründete Aussicht darauf hat, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht
zu erlangen[61], die Mitgliedstaaten können die Familienzusammenführung aber durchaus erst dann gewähren („*bevor seine Familienangehörigen ihm nachreisen*"), wenn die in ihren Rechtsvorschriften festgelegte Wartefrist erfüllt ist.

Y ist eine Drittstaatsangehörige, die erst vor kurzem in einem Mitgliedstaat angekommen ist und umgehend einen verlängerbaren Aufenthaltstitel mit zweijähriger Gültigkeit erhält. Y möchte, dass ihr Ehegatte und ihre zwei minderjährigen Kinder nachziehen und stellt deshalb einen Antrag auf Familienzusammenführung.

Im Fall von Y ist der Mitgliedstaat der Auffassung, dass Y und ihr Ehegatte bereits ein hohes Maß an Integration unter Beweis gestellt haben. Im Interesse der Kinder beschließt der Mitgliedstaat, auf eine Wartefrist zu verzichten. Aufgrund administrativer Zwänge gibt es einen Rückstand bei der Bearbeitung der Anträge, so dass neun Monate vergehen, bevor der Mitgliedstaat diese Entscheidung trifft. Im Fall Y können ihr Ehepartner und ihre Kinder ab dem Zeitpunkt nachziehen, zu dem sie die Mitteilung der Entscheidung erhalten hat.

Der EuGH hat festgestellt, dass die Richtlinienbestimmungen, mit Ausnahme von Artikel 9 Absatz 2, auf Ehen anzuwenden sind, die geschlossen wurden, bevor oder nachdem der Zusammenführende seinen Wohnsitz in dem betreffenden Mitgliedstaat genommen hat[62] und dass folglich in Bezug auf die Wartefrist kein Unterschied zwischen den beiden Situationen gemacht werden darf. Obwohl die Kommission die Bedenken der Mitgliedstaaten in Bezug auf einen möglichen Missbrauch des Rechts auf Familienzusammenführung teilt, dürfen die Mitgliedstaaten die Option, eine Wartefrist vorzuschreiben, nicht verwenden, wenn sie ausschließlich der Verhütung von Missbrauch dienen soll. Das alleinige Ziel von Artikel 8 ist es,

[60] Die „Wartefrist" ist eine fakultative Voraussetzung für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung, die „Prüfungsfrist" hingegen ist ein vorgegebener Zeitrahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die Anträge bearbeiten und prüfen sollen.

[61] Artikel 3 Absatz 1.

[62] Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnrn. 59-64.

ein gewisses Maß an stabilem Aufenthalt und Integration sicherzustellen, damit die Familienzusammenführung unter günstigen Bedingungen erfolgen kann. Es stehen geeignetere Mittel zur Verfügung, um beispielsweise durch Einzelbewertung von Fällen Scheinehen zu verhindern.

Z ist ein Drittstaatsangehöriger, der sich seit vier Jahren als Student rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält. Nach seinem Studium nimmt Z eine Erwerbstätigkeit auf und erhält einen neuen Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von einem Jahr, der auf unbestimmte Zeit verlängert werden kann. In der Zwischenzeit lernt Z die Drittstaatsangehörige D kennen und geht mit ihr eine Beziehung ein. Nach dreizehn Monaten heiraten sie und stellen einen Antrag auf Familienzusammenführung, damit D Z nachziehen kann.

Im Fall von Z wurde die möglicherweise vorgeschriebene Wartefrist von höchstens zwei Jahren rechtmäßigen Aufenthalts bereits erfüllt. D kann Z nachreisen, sobald sie die Mitteilung der Entscheidung erhalten hat.

5. EINREISE UND AUFENTHALT DER FAMILIENANGEHÖRIGEN

5.1. Einreise, Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel

Artikel 13 Absatz 1 sieht vor, dass, sobald einem Antrag auf Familienzusammenführung stattgegeben wurde, der Mitgliedstaat verpflichtet ist, Familienangehörigen jede Erleichterung zur Erlangung der vorgeschriebenen Visa zu gewähren. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten, wenn einem Antrag stattgegeben wurde, ein zügiges Visumverfahren gewährleisten, zusätzlichen Verwaltungsaufwand auf ein Minimum beschränken und doppelte Prüfungen in Bezug auf die Erfüllung der Anforderungen für die Familienzusammenführung vermeiden sollten. Da der Zweck der Familienzusammenführung der langfristige Aufenthalt ist, sollten die Mitgliedstaaten nicht ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt erteilen.

Wenn der Zugang zu den Reisedokumenten und Visa besonders schwierig oder gefährlich ist und somit unter Umständen ein unverhältnismäßig hohes Risiko oder ein praktisches Hindernis für die wirksame Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung darstellt, sollten die Mitgliedstaaten den Besonderheiten des Falles und den Umständen im Herkunftsland Rechnung zu tragen. In Ausnahmefällen, z. B. im Zusammenhang mit einem gescheiterten Staat oder in einem Land mit großen Risiken für die innere Sicherheit, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, durch das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) ausgestellte Rückkehrausweise zu akzeptieren, nationale Laissez-passer für eine einfache Strecke (one way) auszustellen oder Familienangehörigen die Möglichkeit in Aussicht stellen, dass ihnen bei ihrer Ankunft in dem betreffenden Mitgliedstaat ein Visum erteilt wird.

Verwaltungsgebühren für Visa sind zulässig, dürfen aber nicht überzogen oder unverhältnismäßig sein. Die Gebühren dürfen weder bezwecken noch bewirken, dass ein Hindernis für die Ausübung der durch diese Richtlinie verliehenen Rechte geschaffen und somit die Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigt wird[63].

[63] Analog zu der Rechtssache C-508/10, *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*, 26. April 2012, Randnrn. 69 und 79.

Gemäß Artikel 13 Absatz 2 müssen die Mitgliedstaaten Familienangehörigen einen verlängerbaren ersten Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger Gültigkeitsdauer erteilen. Gemäß Artikel 13 Absatz 3 darf die Gültigkeitsdauer der dem (den) Familienangehörigen erteilten Aufenthaltstitel *grundsätzlich* nicht über die des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden hinausgehen. Um zu gewährleisten, dass der Aufenthaltstitel des Zusammenführenden und der der Familienangehörigen zum gleichen Zeitpunkt ablaufen, können die Mitgliedstaaten Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer von weniger als einem Jahr ausstellen. Allerdings sind Ausnahmen von dieser Regel zulässig, z. B., wenn der Aufenthaltstitel des Zusammenführenden eine Gültigkeitsdauer von weniger als einem Jahr hat, die Verlängerung aber außer Frage steht.

5.2. Zugang zu einer Erwerbstätigkeit

Vorbehaltlich der fakultativen Beschränkungen gemäß Artikel 14 Absätze 2 und 3 haben die Familienangehörigen des Zusammenführenden in gleicher Weise wie dieser selbst Anspruch auf Zugang zu einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit. Für einen Zeitraum von höchstens 12 Monaten können die Mitgliedstaaten festlegen, unter welchen Voraussetzungen Familienangehörige eine Erwerbstätigkeit ausüben können. In diesem Zeitraum können die Mitgliedstaaten auch den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt beschränken und sogar eine Arbeitsmarktprüfung durchführen. Nach dem Zeitraum von 12 Monaten sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Familienangehörigen die Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit zu gestatten, sofern der Zusammenführende über eine entsprechende Genehmigung verfügt.

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, für Verwandte in aufsteigender Linie ersten Grades und volljährige unverheiratete Kinder den Zugang zu einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit zu beschränken, nicht aber für andere im Rahmen dieser Richtlinie zugelassene Familienangehörige. Die Regelung des Zugangs zur Beschäftigung für außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie zugelassene Familienangehörige fällt uneingeschränkt in die einzelstaatliche Zuständigkeit. Um die Integration von Familienangehörigen zu fördern[64], Armutsfallen zu beseitigen und den Verlust von Kompetenzen zu vermeiden, empfiehlt die Kommission, die Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige, insbesondere Migrantinnen, auf einem möglichst niedrigen Niveau zu halten.

5.3. Zugang zu einem eigenen Aufenthaltstitel

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 haben der Ehegatte oder der nicht eheliche Lebenspartner und das volljährig gewordene Kind spätestens nach fünfjährigem Aufenthalt und unter der Voraussetzung, dass dem Familienangehörigen kein Aufenthaltstitel aus anderen Gründen als denen der Familienzusammenführung erteilt wurde, — falls erforderlich auf Antrag — das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel. Unter „Aufenthalt“ ist der rechtmäßige Aufenthalt zu verstehen; die Kommission betont, dass die Mitgliedstaaten den Aufenthaltstitel zu einem früheren Zeitpunkt erteilen dürfen. Kommt es zum Abbruch der Beziehung, hat der Ehegatte oder nicht verheiratete Partner nach wie vor das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel; allerdings dürfen die Mitgliedstaaten volljährige Kinder ausschließen. Während in Artikel 15 Absatz 4 festgelegt ist, dass die Bedingungen im nationalen Recht festgelegt werden müssen, ist

[64] Siehe Erwägungsgrund 15.

in Artikel 15 Absatz 3 vorgesehen, dass ein Beziehungsabbruch Witwenstand, Trennung, Scheidung, Tod usw. umfassen kann.

Gemäß Artikel 15 Absatz 2 und Artikel 15 Absatz 3 (Satz 1) können die Mitgliedstaaten volljährigen Kindern und Verwandten in gerader aufsteigender Linie, auf die Artikel 4 Absatz 2 Anwendung findet, einen eigenen Aufenthaltstitel gewähren sowie, auf Antrag, allen Personen, die im Falle des Todes des Ehepartners, der Scheidung, der Trennung und des Todes von Verwandten ersten Grades in gerader aufsteigender oder absteigender Linie zum Zweck der Familienzusammenführung eingereist sind.

Nach Artikel 15 Absatz 3 Satz 2 müssen die Mitgliedstaaten einen eigenen Aufenthaltstitel ausstellen, wenn bei Familienangehörigen, die zum Zweck der Familienzusammenführung eingereist sind, besonders schwierige Umstände vorliegen. Die Mitgliedstaaten müssen die entsprechenden Bedingungen im nationalen Recht festlegen. Die besonders schwierigen Umstände müssen durch die familiäre Situation oder den Abbruch der familiären Bindungen verursacht worden und nicht auf Schwierigkeiten mit anderen Ursachen zurückzuführen sein. Für besonders schwierige Umstände können folgende Situationen beispielhaft genannt werden: häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder, Zwangsehen, Gefahr einer Genitalverstümmelung oder Fälle, in denen die betreffende Person in einer besonders schwierigen familiären Situation wäre, wenn sie zur Rückkehr in ihr Herkunftsland gezwungen würde.

6. FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG VON PERSONEN, DIE INTERNATIONALEN SCHUTZ GENIESSEN

6.1. Flüchtlinge

In Kapitel V der Richtlinie sind Ausnahmen von den Artikeln 4, 5, 7 und 8 festgelegt, die günstigere Bedingungen für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen schaffen. Diese Ausnahmen erlegen den Mitgliedstaaten präzise Verpflichtungen auf; gleichzeitig sind die eindeutig definierten Rechte von Einzelpersonen festgelegt, denen zufolge die Mitgliedstaaten die Familienzusammenführung bestimmter Familienangehöriger einer Flüchtlingsfamilie gemäß diesen günstigeren Bedingungen gestatten müssen, ohne über einen Ermessensspielraum zu verfügen[65].

Gleichzeitig gestattet die Richtlinie den Mitgliedstaaten, die Anwendung dieser günstigeren Bedingungen auf Folgendes zu beschränken:

1. familiäre Bindungen, die bereits vor der Einreise bestanden haben (Artikel 9 Absatz 2),

2. Anträge, die innerhalb einer Frist von drei Monaten nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt wurden (Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 3), und

3. Familien, für die eine Familienzusammenführung in einem Drittstaat unmöglich ist, zu dem eine besondere Bindung des Zusammenführenden und/oder der Familienangehörigen besteht (Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 2).

---

[65] Analog zu der Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 60.

Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten diesen Spielraum nicht in einer Weise nutzen, die dem Ziel und der Wirksamkeit der Richtlinie schadet[66]. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Umsetzung und Anwendung dieser Bestimmungen ihr Augenmerk auf die besondere Situation der Flüchtlinge richten, die zur Flucht aus ihrem Land gezwungen und daran gehindert wurden, dort ein normales Familienleben zu führen[67]. Die Kommission fördert die beispielhafte Vorgehensweise einer Reihe von Mitgliedstaaten, die die fakultativen Beschränkungen nicht anwenden oder in Anbetracht der besonderen Lage der Flüchtlinge und der Schwierigkeiten, mit denen sie bei der Beantragung der Familienzusammenführung häufig konfrontiert sind[68], mehr Nachsicht üben.

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 dürfen die Mitgliedstaaten von einem Flüchtling und/oder einem (den) Familienangehörigen nicht den Nachweis verlangen[69], dass der Flüchtling die in Artikel 7 genannten Bedingungen in Bezug auf Wohnraum, Krankenversicherung, ausreichende Einkünfte und Integrationsmaßnahmen erfüllt. Allerdings können die Integrationsmaßnahmen angewandt werden, sobald den betroffenen Personen die Familienzusammenführung gewährt wurde (Artikel 7 Absatz 2 Unterabsatz 2). Da diese Regel Teil der allgemeinen Bestimmungen und nicht von Kapitel V ist, hat sie Vorrang vor Artikel 9 Absatz 2, wonach die Mitgliedstaaten die günstigeren Bestimmungen auf Flüchtlinge beschränken können, deren familiäre Bindungen bereits vor ihrer Einreise bestanden haben. Im Falle einer nach der Einreise des zusammenführenden Flüchtlings gegründeten Kernfamilie, auf die Kapitel V nicht anwendbar ist, können die Integrationsmaßnahmen auch erst nach der Gewährung der Familienzusammenführung zur Anwendung kommen.

Die Kommission weist mit Nachdruck darauf hin, dass die Bestimmungen des Kapitels V im Lichte der Grundsätze von Artikel 5 Absatz 5 und Artikel 17 zu verstehen sind. Daher müssen die Mitgliedstaaten bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung durch Flüchtlinge bei jedem Einzelfall alle Interessen einer ausgewogenen und angemessenen Bewertung unterziehen und dabei das Wohl minderjähriger Kinder gebührend berücksichtigen[70]. Kein Faktor kann für sich allein genommen automatisch zu einer Entscheidung führen; jeder Faktor muss als einer der relevanten Faktoren Teil der Gleichung sein[71].

---

66 Analog zu der Rechtssache C-578/08, *Chakroun*, 4. März 2010, Randnr. 43.

67 Erwägungsgrund 8.

68 Schwierigkeiten wie die oft langwierige Suche nach Familienangehörigen, die Bereitstellung von Unterlagen und Erlangung amtlicher Dokumente, der Umgang mit den (möglicherweise feindselig gesinnten) Behörden in ihrem Herkunftsland usw. innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens.

69 In Bezug auf Anträge betreffend die in Artikel 4 Absatz 1 genannten Angehörigen der Kernfamilie.

70 Analog zu den Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 81. Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnrn. 62-64.

71 Analog zu der Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnrn. 66, 88, 99 und 100.

6.1.1. Familienangehörige

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 ist hinsichtlich der Definition von Familienangehörigen von Flüchtlingen die Definition von Familienangehörigen gemäß Artikel 4 anzuwenden, so dass strengere Definitionen oder zusätzliche Anforderungen ausgeschlossen sind. Die in Artikel 4 festgelegten obligatorischen und fakultativen Beschränkungen wie der Ausschluss der Mehrere kommen ebenfalls zur Anwendung. Eine Ausnahme bildet Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 3, der nicht für die Kinder von Flüchtlingen gilt.

Artikel 10 Absatz 2 erlaubt den Mitgliedstaaten ausdrücklich, diesen Geltungsbereich zu erweitern. So können sie den Nachzug weiterer, in Artikel 4 nicht genannter Familienangehöriger gestatten, sofern der zusammenführende Flüchtling für ihren Unterhalt aufkommt. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, bei der Nutzung ihres Ermessensspielraums humanitären Gesichtspunkten Vorrang zu geben, zumal Artikel 10 Absatz 2 keinerlei Beschränkungen hinsichtlich des Verwandtschaftsgrads von „weiteren Familienangehörigen“ enthält. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, auch den Nachzug von Personen zu erwägen, die mit dem zusammenführenden Flüchtling nicht biologisch verwandt sind, für die aber innerhalb des Familienverbunds gesorgt wird, z. B. Pflegekinder. Allerdings können die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht auch weiterhin nach eigenem Ermessen entscheiden. Maßgeblicher Faktor ist das Konzept des Unterhaltsbedarfs.

6.1.2. Fehlender Nachweis durch amtliche Unterlagen

Vorbehaltlich der Ausnahmeregelung in Bezug auf den Nachweis durch amtliche Unterlagen gemäß Artikel 11 Absatz 2 kommt nach Artikel 11 hinsichtlich der Stellung und Prüfung des Antrags Artikel 5 zur Anwendung. Somit können die Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 5 Absatz 2 erwägen, zur Feststellung familiärer Bindungen den Nachweis durch amtliche Unterlagen zu nutzen; Befragungen und weitere Untersuchungen dürfen durchgeführt werden, wenn dies zweckmäßig und erforderlich ist.

Allerdings ist es aufgrund der besonderen Situation der Flüchtlinge, die zur Flucht aus ihrem Land gezwungen wurden, häufig nicht möglich oder gefährlich für die Flüchtlinge oder ihre Familienangehörigen, amtliche Unterlagen vorzulegen oder Kontakt zu diplomatischen oder konsularischen Behörden ihres Herkunftslands aufzunehmen.

Artikel 11 Absatz 2 besagt ganz eindeutig, ohne dass den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum eingeräumt wird, dass die Ablehnung eines Antrags nicht ausschließlich mit dem Fehlen von Belegen begründet werden darf. Die Mitgliedstaaten sind in solchen Fällen verpflichtet, „andere Nachweise“ für das Bestehen familiärer Bindungen zu prüfen. Da diese „anderen Nachweise“ nach dem nationalen Recht zu bewerten sind, haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum, sie sollten aber eindeutige Vorschriften für den Nachweis familiärer Bindungen festlegen. Beispiele für „andere Nachweise“, um familiäre Bindungen festzustellen, können schriftliche und/oder mündliche Erklärungen der Antragsteller sein, Befragungen von Familienangehörigen oder Untersuchungen über die Situation im Herkunftsland. Diese Erklärungen können dann beispielsweise durch Belege untermauert werden wie Dokumente, audiovisuelles Material, alle Arten von Unterlagen oder Beweisstücken (z. B. Diplome, Nachweise von Geldüberweisungen) oder die Kenntnis sehr persönlicher Fakten.

Im Rahmen der gemäß Artikel 17 durchzuführenden Einzelfallbewertung und Prüfung der vom Antragsteller vorgelegten Nachweise müssen die Mitgliedstaaten alle relevanten Faktoren, einschließlich Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, Hintergrund und sozialer Status sowie spezifische kulturelle Aspekte, berücksichtigen. Nach Ansicht der Kommission können in den Fällen, in denen nach der Prüfung anderer Arten von Nachweisen weiterhin ernsthafte Zweifel bestehen oder in denen deutliche Hinweise auf eine betrügerische Absicht vorliegen, DNA-Tests als letztes Mittel eingesetzt werden[72]. In diesen Fällen sollten die Mitgliedstaaten nach Ansicht der Kommission die Grundsätze des UNHCR im Zusammenhang mit DNA-Tests einhalten[73].

Die Richtlinie hält die Mitgliedstaaten nicht davon ab, von Flüchtlingen oder Antragstellern Gebühren für DNA-Tests oder andere Untersuchungen zu verlangen. Allerdings dürfen die Gebühren weder überzogen noch unverhältnismäßig sein, so dass sie ein Hindernis für die Ausübung der durch die Richtlinie verliehenen Rechte schaffen und die Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigen[74]. Bei der Festlegung der möglichen Gebühren sollten die Mitgliedstaaten nach Ansicht der Kommission die besondere Situation der Flüchtlinge berücksichtigen; sie fordert die Mitgliedstaaten zur Übernahme der Kosten eines DNA-Tests auf, insbesondere wenn der Test dem Flüchtling oder seinen Familienangehörigen vorgeschrieben wird.

6.1.3. Ausnahmen von den günstigeren Bestimmungen gemäß Kapitel V

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 2 können die Mitgliedstaaten die günstigeren Bedingungen nicht anwenden, wenn die Familienzusammenführung in einem Drittstaat möglich ist, zu dem eine besondere Bindung des Zusammenführenden und/oder der Familienangehörigen besteht. Diese Option setzt voraus, dass der Drittstaat eine realistische Alternative und somit ein sicherer Staat für den Zusammenführenden und seine Familienangehörigen ist. Die Beweislast, dass die Familienzusammenführung in einem Drittstaat erfolgen kann, liegt bei dem Mitgliedstaat, nicht beim Antragsteller. Die Umsiedlung in ein solches Drittland darf in keinem Fall bedeuten, dass der Flüchtling und/oder seine Familienangehörigen Gefahr laufen, verfolgt oder zurückgewiesen zu werden[75] , und der

---

[72] Es sollte berücksichtigt werden, dass sich Ehen oder entfernte oder unterhaltsberechtigte Familienangehörige, insbesondere im Falle von Adoptionen, nicht mit einem DNA-Test nachweisen lassen, dass dieser Test nicht immer erschwinglich und nicht immer an Orten verfügbar ist, zu denen Flüchtlinge oder ihre Familienangehörigen Zugang haben und dass er in einigen Fällen erhebliche Verzögerungen verursachen kann.

[73] Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), UNHCR Note on DNA Testing to Establish Family Relationships in the Refugee Context (UNHCR-Note zu DNA-Tests zur Feststellung familiärer Beziehungen im Flüchtlingskontext), Juni 2008, abrufbar unter: http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html.

[74] Analog zu der Rechtssache C-508/10, *Europäische Kommission gegen Königreich der Niederlande*, 26. April 2012, Randnrn. 69 und 79.

[75] Die durch einen Staat in welcher Weise auch immer organisierte Rückführung einer Person in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates, in dem sie Gefahr läuft, aus Gründen der Rasse, der Religion, der Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der politischen Überzeugung verfolgt zu werden, oder in dem die ernste Gefahr besteht, dass die betreffende Person der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterzogen wird.

Flüchtling sollte die Möglichkeit haben, dort im Einklang mit dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge Schutz zu erhalten. Die „besondere Bindung“ setzt voraus, dass der Zusammenführende und/oder die Familienangehörigen familiäre, kulturelle und soziale Bindungen zu dem Drittstaat haben[76].

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 Unterabsatz 3 können die Mitgliedstaaten von Flüchtlingen 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. Flüchtlinge haben in diesem Zeitraum häufig mit praktischen Schwierigkeiten zu kämpfen, die die Familienzusammenführung konkret behindern können. Daher machen die meisten Mitgliedstaaten von dieser Einschränkung keinen Gebrauch, was nach Auffassung der Kommission die am besten geeignete Lösung darstellt.

Falls Mitgliedstaaten die Anwendung dieser Bestimmung dennoch beschließen sollten, sollten sie nach Ansicht der Kommission bei der Prüfung eines Einzelantrags die objektiven praktischen Hindernisse berücksichtigen, mit denen der Antragsteller konfrontiert ist. Hinzu kommt, dass die Entscheidung, ob der Antrag im Einklang mit Artikel 11 und Artikel 5 Absatz 1 vom Zusammenführenden oder von dem Familienangehörigen einzureichen ist, im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt und dass die Erfüllung dieser Voraussetzung aufgrund der besonderen Situation der Flüchtlinge und ihrer Familienangehörigen besonders schwierig oder unmöglich sein kann.

Nach Auffassung der Kommission sollten die Mitgliedstaaten, insbesondere bei der Anwendung einer Frist, die Möglichkeit vorsehen, dass der Zusammenführende den Antrag im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einreicht, um die Wirksamkeit des Rechts auf Familienzusammenführung zu gewährleisten. Wenn ein Antragsteller objektive praktische Schwierigkeiten hat, die Dreimonatsfrist einzuhalten, sollten die Mitgliedstaaten nach Auffassung der Kommission diesem Antragsteller ermöglichen, einen Teilantrag zu stellen, den er vollendet, sobald die erforderlichen Dokumente vorliegen oder das Suchverfahren erfolgreich abgeschlossen ist. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten zudem mit Nachdruck auf, rechtzeitig verständliche und klare Informationen zur Familienzusammenführung für Flüchtlinge bereitzustellen (beispielsweise wann ihnen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wird).

6.1.4. Reisedokumente und Visa für den längerfristigen Aufenthalt

Die Erlangung der erforderlichen Reisedokumente und Visa für den längerfristigen Aufenthalt kann für Flüchtlinge und ihre Familienangehörigen besonders schwierig sein und die Familienzusammenführung ganz konkret behindern. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten dieser besonderen Situation besondere Beachtung schenken sollten und die Erlangung von Reisedokumenten und Visa für den längerfristigen Aufenthalt erleichtern sollten, damit Flüchtlinge ihr Recht auf Familienzusammenführung effektiv wahrnehmen können. In den Fällen, in denen es den Flüchtlingen und ihren Familienangehörigen nicht möglich ist, nationale Reisedokumente und Visa für den längerfristigen Aufenthalt zu erlangen, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Rückkehrausweise des IKRK und die gemäß der

[76] Siehe Artikel 17.

Flüchtlingskonvention ausgestellten Reiseausweise[77] anzuerkennen und zu akzeptieren, Laissez-passer für eine einfache Strecke (one way) auszustellen und Familienangehörigen die Möglichkeit in Aussicht zu stellen, dass ihnen bei ihrer Ankunft in dem betreffenden Mitgliedstaat ein Visum erteilt wird.

6.2. Personen, die subsidiären Schutz genießen

Artikel 3 Absatz 2 schließt die Anwendung der Richtlinie und somit die günstigeren Bedingungen für Flüchtlinge aus, wenn

a) der Zusammenführende um die Anerkennung als Flüchtling nachsucht und über seinen Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde;

oder dem Zusammenführenden

b) der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat im Rahmen des vorübergehenden Schutzes genehmigt wurde oder

c) der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat im Rahmen des subsidiären Schutzes genehmigt wurde

oder er um die Genehmigung des Aufenthalts aus einem dieser Gründe nachsucht.

Die Kommission weist darauf hin, dass die Richtlinie nicht so ausgelegt werden darf, als seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, Personen, die vorübergehenden oder subsidiären Schutz genießen, das Recht auf Familienzusammenführung zu verwehren[78]. Nach Auffassung der Kommission unterscheiden sich die humanitären Schutzbedürfnisse von Personen, die subsidiären Schutz genießen, nicht von denen der Flüchtlinge; die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, Vorschriften zu erlassen, die Flüchtlingen und Personen, die vorübergehenden oder subsidiären Schutz genießen, ähnliche Rechte gewähren. Die Konvergenz der beiden Schutzformen wird auch in der Neufassung der Anerkennungsrichtlinie 2011/95/EU[79], die zum „EU-Asylpaket“[80] gehört, bestätigt. Die Mitgliedstaaten sind in jedem Fall, auch wenn eine Situation nicht unter das Recht der Europäischen Union fällt, zur Achtung der Artikel 8 und 14 EMRK verpflichtet[81].

---

77 Im Einklang mit Artikel 28 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

78 Die Richtlinie 2001/55/EG des Rates sieht ausdrücklich vor, dass Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, Anspruch auf eine Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen haben.

79 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, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S.9.

80 Gemeinsames Europäisches Asylsystem.

81 Rechtssache C-256/11, *Dereci*, 15. November 2011, Randnr. 72; Rechtssache C-127/08, *Metock*, 25. Juli 2008, Randnr. 79.

7. ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE

7.1. Verfügbarkeit von Informationen

Die Richtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, wirksame und leicht zu handhabende sowie transparente und faire Regeln für die Verfahren zur Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung zu entwickeln, die den Betroffenen eine angemessene Rechtssicherheit bieten[82]. Um diese Kriterien zu erfüllen, sollten die Mitgliedstaaten praktische Leitfäden erstellen, die detaillierte, präzise und verständliche Informationen für Antragsteller enthalten und in denen alle neuen Entwicklungen zeitnah und verständlich mitgeteilt werden. Diese praktischen Leitfäden sollten allgemein zugänglich gemacht werden, auch im Internet[83], und an Orten, an denen Anträge gestellt werden, unabhängig davon, ob es sich dabei um Konsulate oder andere Stellen handelt. Die Kommission empfiehlt, diese Leitfäden in der Landessprache des Mitgliedstaats, in der Sprache des Landes, in dem der Antrag gestellt wird, und in Englisch zu erstellen.

7.2. Kindeswohl

Diese horizontale Klausel von Artikel 5 Absatz 5 erfordert, dass das Wohl des Kindes bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gebührend zu berücksichtigen ist[84]. Die Mitgliedstaaten müssen deshalb das Wohlbefinden des Kindes und die familiäre Situation im Einklang mit dem im Übereinkommen über die Rechte des Kindes und in der Grundrechtecharta der Europäischen Union anerkannten Grundsatz der Achtung des Familienlebens berücksichtigen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 5 Absatz 5 sowie Erwägungsgrund 2 bei der Prüfung eines Antrags durch die Verwaltung eines Mitgliedstaats und insbesondere bei der Feststellung, ob die Voraussetzungen gemäß Artikel 7 Absatz 1 erfüllt sind, diese Richtlinie im Lichte der Achtung des Privat- und Familienlebens[85] und der Rechte des Kindes[86], die in der Charta[87] verankert sind, auslegen und anwenden. Der EuGH hat außerdem anerkannt[88], dass Kinder zur vollen und harmonischen Entfaltung ihrer Persönlichkeit in einer Familie aufwachsen sollten[89], dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird[90] und dass die Mitgliedstaaten

---

82 Erwägungsgrund 13.

83 Auf dem EU-Zuwanderungsportal der Kommission und den einschlägigen Websites der Mitgliedstaaten.

84 Artikel 24 Absatz 2 der Grundrechtecharta der Europäischen Union.

85 Artikel 7 der Grundrechtecharta der Europäischen Union.

86 Artikel 24 Absätze 2 und 3 der Grundrechtecharta der Europäischen Union.

87 Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S*, 6. Dezember 2012, Randnr. 80.

88 Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 57.

89 Sechster Erwägungsgrund der Präambel des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

90 Artikel 9 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Mitgliedstaat oder Ausreise aus einem Mitgliedstaat wohlwollend, human und beschleunigt bearbeiten sollten[91].

Darüber hinaus hat der EuGH anerkannt[92], dass das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Verbindung mit der Verpflichtung zur Berücksichtigung des Kindeswohls[93] und unter Beachtung des Erfordernisses zu lesen ist, dass ein Kind regelmäßig persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen unterhält[94]. Folglich muss ein Mitgliedstaat bei der Prüfung eines Antrags dafür sorgen, dass ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird, es sei denn, der Mitgliedstaat beschließt, dass das Wohl des Kindes eine solche Trennung nach den geltenden Rechtsvorschriften und Verfahren erfordert. Die Gründe für eine derartige Entscheidung müssen genannt werden, um eine wirksame gerichtliche Überprüfung zu gewährleisten.

7.3. Rechtsmissbrauch und Betrug

Die Kommission hält es für unerlässlich, Maßnahmen zu ergreifen, um gegen Missbrauch und Betrug im Zusammenhang mit den durch diese Richtlinie verliehenen Rechten vorzugehen. Im Interesse der Gesellschaft und der aufrechten Antragsteller fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, im Einklang mit den Bestimmungen von Artikel 16 Absätze 2 und 4 energisch gegen Missbrauch und Betrug vorzugehen.

Gemäß Artikel 16 Absatz 2 können die Mitgliedstaaten einen Antrag ablehnen, den Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen entziehen oder seine Verlängerung verweigern, wenn feststeht,

a) dass falsche oder irreführende Angaben gemacht wurden, ge- oder verfälschte Dokumente verwendet wurden, auf andere Weise eine Täuschung verübt wurde oder andere ungesetzliche Mittel angewandt wurden oder

b) dass die Ehe oder Lebenspartnerschaft nur geschlossen bzw. die Adoption nur vorgenommen wurde, um der betreffenden Person die Einreise oder den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat zu ermöglichen (*Scheinehe, Scheinpartnerschaft, falsche Angaben zur Elternschaft*).

Bei der Bewertung derartiger Fälle dürfen die Mitgliedstaaten insbesondere der Tatsache Rechnung tragen, dass eine Ehe oder Lebenspartnerschaft geschlossen oder eine Adoption vorgenommen wurde, nachdem der Zusammenführende seinen Aufenthaltstitel erhalten hat.

Gemäß Artikel 16 Absatz 4 können die Mitgliedstaaten bei Vorliegen eines begründeten Verdachts auf Täuschung oder Scheinehe, Scheinpartnerschaft oder Scheinadoption punktuelle

---

91 Artikel 10 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

92 Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 58.

93 Artikel 24 Absatz 2 der Grundrechtecharta der Europäischen Union.

94 Artikel 24 Absatz 3 der Grundrechtecharta der Europäischen Union.

Kontrollen durchführen. Allgemeine Kontrollen und Überprüfungen der spezifischen Kategorien der Ehe, Partnerschaft oder Adoption hingegen sind nicht zulässig.

Scheinehen können Ehen von Drittstaatsangehörigen mit

a) anderen in der EU wohnhaften Drittstaatsangehörigen,

b) EU-Staatsangehörigen, die das Recht auf Freizügigkeit wahrgenommen haben, oder

c) eigenen Staatsangehörigen betreffen.

Zwar werden auf die Familienzusammenführung in diesen Konstellationen andere Rechte und rechtliche Bestimmungen angewandt, aber die wichtigsten Begriffsbestimmungen, Untersuchungs- und Aufdeckungsverfahren sind die gleichen. Aus diesem Grund kann Abschnitt 4.2 der Mitteilung von 2009 zur Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie *mutatis mutandis* als Grundlage für die Definitionen dienen[95].

In ihrer Mitteilung vom 25. November 2013 über die Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen[96] hatte die Kommission angekündigt, dass sie den Behörden bei der Umsetzung der EU-Vorschriften zur Bekämpfung etwaigen Missbrauchs des Rechts auf Freizügigkeit Hilfestellung leisten und ein Handbuch zum Thema Scheinehen erstellen wird (Aktion 1). Gegenstand dieses Handbuchs werden Scheinehen zwischen EU-Bürgern und Drittstaatsangehörigen im Rahmen der Freizügigkeit der EU-Bürger (Richtlinie 2004/38/EG) sein, nicht aber Scheinehen zwischen zwei Drittstaatsangehörigen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2003/86/EG. Angesichts der Parallelen zu den operativen Aspekten der Bekämpfung von potenziellem Missbrauch und Betrug im Zusammenhang mit dem Recht auf Familienzusammenführung kann das Handbuch *mutatis mutandi* und wo dies angebracht ist, als Anhaltspunkt dienen, insbesondere im Zusammenhang mit Untersuchungsinstrumenten und -verfahren und der grenzübergreifenden Zusammenarbeit.

Angesichts der Tatsache, dass die organisierte Kriminalität an Scheinehen beteiligt ist, erfordert deren Bekämpfung eine operative Reaktion, die die polizeiliche Zusammenarbeit und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den zuständigen nationalen Behörden in den geeigneten Strafverfolgungsforen zur Folge hat. Zu diesem Zweck wurde ein besonderes strategisches Ziel (Ziel 4) im Zusammenhang mit Scheinehen in den EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität im Rahmen der Priorität hinsichtlich der „Beihilfe zur illegalen Einwanderung“ aufgenommen[97]. Die Prioritäten des Politikzyklus werden multidisziplinär durch gemeinsame Maßnahmen der nationalen

---

95 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 2. Juli 2009 – Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (KOM(2009) 313 endg.), S. 15-17.

96 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 25. November 2013 – Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen (COM(2013) 837 final).

97 Umsetzung des EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der organisierten und schweren internationalen Kriminalität: Mehrjähriger Strategieplan für die EU-Priorität „Illegale Einwanderung“.

Behörden und der Kommissionsagenturen wie Europol umgesetzt, damit der operative Austausch zwischen den Mitgliedstaaten über die verschiedenen Aspekte der umfassenderen Problematik der Scheinehen in Verbindung mit dem organisierten Verbrechen verstärkt werden kann.

7.4. Einzelfallbewertung

Gemäß der Rechtsprechung des EuGH sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass eine ausgewogene und angemessene Bewertung aller Interessen sowohl bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/86 als auch bei der Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung, durchgeführt wird[98]. Der EuGH ist ferner der Auffassung, dass es gemäß Artikel 17 Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, eine umfassende Bewertung aller relevanten Faktoren in jedem Einzelfall durchzuführen. Diese Verpflichtung gilt auch, wenn die Mitgliedstaaten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, den Nachweis zu verlangen, dass bestimmte Bedingungen erfüllt sind (z. B. in Bezug auf Wohnraum, Krankenversicherung und Einkünfte gemäß Artikel 7), im Rahmen der Überprüfung, ob ein Kind über 12 Jahre, das unabhängig vom Rest seiner Familie ankommt, ein Integrationskriterium erfüllt (gemäß Artikel 4 Absatz 1 *in fine*), wenn ein Kind, das das 15. Lebensjahr vollendet hat, einen Antrag einreicht (Artikel 4 Absatz 6) oder wenn ein Mindestalter für die Ehegatten vorgesehen ist (Artikel 4 Absatz 5). Keiner dieser Faktoren darf für sich allein genommen zu einer Entscheidung führen, sondern muss als einer der relevanten Faktoren Teil der Gleichung sein[99].

Beispiele für sonstige einschlägige Faktoren sind die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person; die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat; das Bestehen familiärer, kultureller und sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland; die Lebensbedingungen im Herkunftsland; das Alter der betreffenden Kinder; die Tatsache, dass ein Familienangehöriger in dem Mitgliedstaat geboren wurde und/oder dort aufgewachsen ist; wirtschaftliche, kulturelle und soziale Bindungen in dem Mitgliedstaat; der Unterhaltsbedarf von Familienangehörigen; der Schutz von Ehen und/oder familiären Banden.

Obwohl die Mitgliedstaaten bei der *gebührenden Berücksichtigung* der relevanten Faktoren im Einzelfall über einen großen Ermessensspielraum verfügen, sind ihnen durch die Grundsätze gemäß Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention, durch Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens sowie durch die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des EuGH Grenzen vorgegeben. Folgende Grundsätze sollten eingehalten werden: alle individuellen Umstände eines Falls sind zu identifizieren, und Einzel- und öffentlichen Interessen sollte ein Gewicht beigemessen werden, das dem in vergleichbaren Fällen ähnelt. Darüber hinaus muss die Abwägung der relevanten Einzel- und öffentlichen Interessen angemessen und verhältnismäßig sein. Die Mitgliedstaaten sollten in ihren Entscheidungen über die Ablehnung eines Antrags die Gründe hierfür ausdrücklich angeben[100].

---

98 Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 81.

99 Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnrn. 66, 87, 88, 99 und 100.

100 Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3.

X ist eine Drittstaatsangehörige, die mit ihrer minderjährigen Tochter in einem Mitgliedstaat wohnt. X möchte, dass ihr drittstaatsangehöriger Ehegatte nachzieht, aber ihr Einkommen erreicht nicht den in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden Schwellenwert. Ist der Mitgliedstaat dennoch zur Prüfung der Begründetheit des Falls verpflichtet?

Ja, der Mitgliedstaat muss alle relevanten Faktoren, einschließlich des Einkommenserfordernisses, dieses Einzelfalls prüfen. Der Mitgliedstaat kann einen Nachweis dafür verlangen, dass X über feste und regelmäßige Einkünfte verfügt, die ausreichen, um den Lebensunterhalt für sich und die Mitglieder ihrer Familie zu bestreiten; allerdings muss der Mitgliedstaat den Antrag im Interesse des Kindes und auch in dem Bestreben, das Familienleben zu fördern, prüfen und vermeiden, dass das Ziel und die Wirksamkeit der Richtlinie beeinträchtigt werden[101]*.*

7.5. Recht auf Rechtsbehelf

Gemäß Artikel 18 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ein wirksamer Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der nationalen Behörden eingelegt werden kann. Die Kommission betont, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts die einschlägigen Bestimmungen der Grundrechtecharta achten müssen und die Rechtsbehelfsbestimmungen der Richtlinie daher im Einklang mit dem Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen (Artikel 47 der Charta), und der Rechtsprechung des EuGH in dieser Angelegenheit anwenden müssen[102].

Dies bedeutet, dass in Bezug auf die Begründetheit und Rechtmäßigkeit eine uneingeschränkte gerichtliche Überprüfung möglich sein muss. Daher können Entscheidungen nicht nur in Bezug auf die Rechtsvorschriften, sondern auch in Bezug auf den Sachverhalt angefochten werden. Der Kläger hat ein Recht darauf, dass seine Sache von einem unabhängigen, unparteiischen und zuvor durch Gesetz errichteten Gericht in einem fairen Verfahren, öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird. Gemäß Artikel 47 der Charta hat jede Person das Recht, einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen; außerdem hat jede Person ein Recht auf ein faires Verfahren vor einem Gericht. Aus diesem Grund kann eine gerichtsähnliche oder administrative Überprüfung nicht angemessen sein.

In der Richtlinie ist ausdrücklich festgelegt, dass das Recht auf Einlegen eines Rechtsbehelfs vier mögliche Entscheidungen betrifft[103]. Nach der Rechtsprechung des EuGH hingegen müssen auch gegen andere Entscheidungen über die Einschränkung der durch die Richtlinie garantierten subjektiven Rechte effektive Rechtsmittel eingelegt werden können. Artikel 47 der Charta gilt

---

101 Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. & S.*, 6. Dezember 2012, Randnr. 82.

102 Artikel 51 Absatz 1 der Grundrechtecharta; Rechtssache C-540/03, *Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Union*, 27. Juni 2006, Randnr. 105. Siehe auch die Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi und Al Barakaat*, 3. September 2008. 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, KOM(2008) 610 endgültig.

103 Die Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung, die Ablehnung der Verlängerung eines Aufenthaltstitels, die Entziehung eines Aufenthaltstitels und die Anordnung, eine Person aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats auszuweisen.

für alle in der Richtlinie vorgesehenen Rechte einschließlich beispielsweise Entscheidungen über die Einschränkung des Rechts auf Beschäftigung[104] oder die Verweigerung eines eigenen Aufenthaltstitels[105]. Etwaige Folgen - sei es die automatische Genehmigung oder die Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen eine automatische Ablehnung -, die sich daraus ergeben, dass der Mitgliedstaat nicht innerhalb der festgelegten Frist über einen Antrag auf Familienzusammenführung entschieden hat, richten sich nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats[106]. n den nationalen Rechtsvorschriften sollte ein effektives Entschädigungsverfahren vorgesehen werden, damit im Falle eines administrativen Versäumnisses im Wege eines Verwaltungsbeschwerdeverfahrens oder, mangels eines solchen Verfahrens, im Wege eines Gerichtsverfahrens entschieden wird.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, sowohl dem Zusammenführenden als auch seinen Familienangehörigen das Recht auf Einlegen eines Rechtsbehelfs zu gewähren, um die effektive Ausübung dieses Rechts zu ermöglichen.

---

104 Artikel 14 Absatz 2.

105 Artikel 15.

106 Artikel 5 Absatz 4 Unterabsatz 3 Satz 2.