Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 30. April 2014[1]

Rechtssache C-138/13

Naime Dogan
gegen
Bundesrepublik Deutschland

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Berlin [Deutschland])

„Assoziierungsabkommen EWG-Türkei — Zusatzprotokoll — Art. 41 Abs. 1 — Nationale Regelung, mit der die Bedingungen für die Einreise ins nationale Hoheitsgebiet zum Zweck des Ehegattennachzugs zu einem türkischen Staatsangehörigen, der von der Niederlassungsfreiheit Gebrauch gemacht hat, geändert werden — Richtlinie 2003/86/EG — Art. 7 Abs. 2 — Nationale Regelung, wonach der Familienangehörige, der zum Zweck der Familienzusammenführung in das nationale Hoheitsgebiet einreisen will, sprachliche Grundkenntnisse nachweisen muss“

1. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um Auslegung des Art. 41 Abs. 1 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972[2] im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls (im Folgenden: Zusatzprotokoll) über die Maßnahmen, die während der Übergangsphase der Assoziation zu treffen sind, die durch das Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei gegründet wurde, das zwischen der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963[3] im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde (im Folgenden: Assoziierungsabkommen), sowie um Auslegung des Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung[4]. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Naime Dogan und der Bundesrepublik Deutschland über die Ablehnung ihres Antrags auf Erteilung eines Visums zum Zweck des Familiennachzugs durch die deutschen Behörden.

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. L 293, S. 1.
3 — ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685.
4 — ABl. L 251, S. 12.

I – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Assoziierungsabkommen und Zusatzprotokoll

2. Nach Art. 2 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens ist es dessen Ziel, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit zu fördern, dass hierbei der beschleunigte Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstands und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden. Art. 13 des Assoziierungsabkommens bestimmt, dass „[d]ie Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln [43 EG] bis [46 EG] und [48 EG] leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen“.

3. Nach Art. 62 des Zusatzprotokolls ist dieses Bestandteil des Assoziierungsabkommens. Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls sieht vor, dass „[d]ie Vertragsparteien … untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen [werden]“.

2. Richtlinie 2003/86

4. Ziel der Richtlinie 2003/86 ist nach deren Art. 1 „die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten“. Nach Art. 4 Abs. 1 dieser Richtlinie gestatten die Mitgliedstaaten den Mitgliedern der Kernfamilie, zu denen der Ehegatte des Zusammenführenden gehört, die Einreise und den Aufenthalt vorbehaltlich der in Kapitel IV und Art. 16 der Richtlinie genannten Bedingungen.

5. In dem in Kapitel IV („Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung“) der Richtlinie 2003/86 stehenden Art. 7 heißt es:

„(1) Bei Einreichung des Antrags auf Familienzusammenführung kann der betreffende Mitgliedstaat vom Antragsteller den Nachweis verlangen, dass der Zusammenführende über Folgendes verfügt:

a) Wohnraum …;

b) eine Krankenversicherung …;

c) feste und regelmäßige Einkünfte, die … für seinen eigenen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen ausreich[en] …

(2) Die Mitgliedstaaten können gemäß dem nationalen Recht von Drittstaatsangehörigen verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen.

Im Hinblick auf die in Artikel 12 genannten Flüchtlinge und/oder Familienangehörigen von Flüchtlingen können die in Unterabsatz 1 genannten Integrationsmaßnahmen erst Anwendung finden, wenn den betroffenen Personen eine Familienzusammenführung gewährt wurde.“

6. Art. 17 der Richtlinie 2003/86 lautet: „Im Fall der Ablehnung eines Antrags, de[s] Entzug[s] oder der Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels sowie der Rückführung des Zusammenführenden oder seiner Familienangehörigen berücksichtigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland."

B – *Deutsches Recht*

7. Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, wird die Erteilung des von Frau Dogan beantragten Visums geregelt durch das deutsche Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (im Folgenden: Aufenthaltsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008[5], zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 21. Januar 2013[6]. § 1 („Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich") Abs. 2 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes bestimmt:

„Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Ausländer,

1. deren Rechtsstellung von dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern geregelt ist, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist …"

8. § 2 Abs. 8 des Aufenthaltsgesetzes lautet:

„Einfache deutsche Sprachkenntnisse entsprechen dem Niveau A 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten Nr. R (98) 6 vom 17. März 1998 zum Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen – GER)."

9. § 4 („Erfordernis eines Aufenthaltstitels") Abs. 1 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes bestimmt, dass „Ausländer … für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet eines Aufenthaltstitels [bedürfen], sofern nicht … auf Grund des Abkommens vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei … ein Aufenthaltsrecht besteht. Die Aufenthaltstitel werden erteilt als … Visum im Sinne des § 6 Absatz 1 Nummer 1 und Absatz 3".

10. Nach § 6 Abs. 3 „[ist f]ür längerfristige Aufenthalte … ein Visum für das Bundesgebiet (nationales Visum) erforderlich, das vor der Einreise erteilt wird. …"

11. Nach § 27 Abs. 1 „[wird d]ie Aufenthaltserlaubnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet für ausländische Familienangehörige (Familiennachzug) … zum Schutz von Ehe und Familie gemäß Artikel 6 des Grundgesetzes erteilt und verlängert".

12. Unter der Überschrift „Ehegattennachzug" sieht § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 vor, dass „[d]em Ehegatten eines Ausländers … eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen [ist], wenn … der Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann …". Nach Satz 2 Nr. 1 dieses Absatzes „[ist] Satz 1 Nr. … 2 für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich, wenn … der Ausländer einen Aufenthaltstitel nach den §§ 19 bis 21 [für bestimmte Erwerbstätigkeiten] besitzt und die Ehe bereits bestand, als er seinen Lebensmittelpunkt in das Bundesgebiet verlegt hat". Schließlich sieht Satz 3 Nr. 2 vor, dass „Satz 1 Nr. 2 … für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis unbeachtlich [ist], wenn … der Ehegatte wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, einfache Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen".

5 — BGBl. 2008 I S. 162.

6 — BGBl. 2013 I S. 86.

13. Dem Vorlagebeschluss zufolge wurde § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Aufenthaltsgesetzes durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 eingefügt[7].

II – **Ausgangsverfahren und Vorlagefragen**

14. Die Klägerin, eine in der Türkei wohnende türkische Staatsangehörige, beantragt ein Visum zum Zweck des Familiennachzugs zu ihrem Ehemann, der ebenfalls türkischer Staatsangehöriger ist und seit 1998 in Deutschland lebt, wo er eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung leitet, deren Mehrheitsgesellschafter er ist, und wo er seit 2002 über eine Aufenthaltserlaubnis verfügt, die in der Folge zu einer Niederlassungserlaubnis wurde. Vor ihrer zivilen Eheschließung im Jahr 2007 hatten die Klägerin und Herr Dogan bereits eine religiöse Ehe vor einem Imam geschlossen, aus der insgesamt vier zwischen 1988 und 1993 geborene Kinder hervorgegangen sind.

15. Am 18. Januar 2011 beantragte die Klägerin bei der deutschen Botschaft in Ankara die Erteilung eines Visums zum Ehegatten- und Kindernachzug für sich und zunächst zwei ihrer Kinder. Dazu reichte sie ein Zeugnis des Goethe-Instituts über einen am 28. September 2010 von ihr auf dem Niveau A 1 absolvierten Sprachtest ein, wonach sie den Test mit „ausreichend“ (62 von 100 Punkten) bestanden hatte. Ihre Leistungen im schriftlichen Teil wurden mit 14,11 von 25 möglichen Punkten bewertet.

16. Die deutsche Botschaft, nach deren Feststellungen die Klägerin, die Analphabetin ist, im Test bei den verschiedenen Antwortmöglichkeiten wahllos Antworten angekreuzt und drei vorformulierte Sätze auswendig gelernt und wiedergegeben haben soll, lehnte den Antrag mit Bescheid vom 23. März 2011 wegen fehlenden Nachweises deutscher Sprachkenntnisse ab. Diesen Bescheid griff die Klägerin nicht an, sondern stellte am 26. Juli 2011 bei derselben Botschaft einen neuen Antrag auf Erteilung eines Visums nur zum Zweck des Familiennachzugs für sich, den die Botschaft erneut, mit Bescheid vom 31. Oktober 2011, ablehnte. Auf die hiergegen anwaltlich erhobene Remonstration vom 15. November 2011 hob die deutsche Botschaft in Ankara den Ausgangsbescheid auf und ersetzte ihn durch den ebenfalls ablehnenden Bescheid vom 24. Januar 2012 mit der Begründung, die Klägerin verfüge nicht über die erforderlichen Sprachkenntnisse, weil sie Analphabetin sei.

17. Gegen den Bescheid vom 24. Januar 2012 erhob die Klägerin Klage beim vorlegenden Gericht. Dieses hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls einer nach Inkrafttreten der vorgenannten Bestimmungen erstmals eingeführten Regelung des nationalen Rechts entgegen, mit der die erstmalige Einreise eines Familienangehörigen eines türkischen Staatsangehörigen, der die Rechtsstellung nach Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls genießt, in die Bundesrepublik Deutschland davon abhängig gemacht wird, dass der Familienangehörige vor der Einreise nachweist, sich in einfacher Art und Weise in deutscher Sprache verständigen zu können?

2. Steht Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 der in Frage 1 bezeichneten Regelung des nationalen Rechts entgegen?

7 — BGBl. 2007 I S. 1970.

III – **Beurteilung**

A – *Zur ersten Vorlagefrage*

18. Mit seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob eine nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls erlassene Bestimmung des nationalen Rechts eines Mitgliedstaats, die die Einreise des Ehegatten eines in diesem Mitgliedstaat niedergelassenen türkischen Staatsangehörigen in sein Hoheitsgebiet zum Zweck der Familienzusammenführung von dem Nachweis abhängig macht, dass der Ehegatte über Grundkenntnisse der Amtssprache dieses Mitgliedstaats verfügt, eine „neue Beschränkung" im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls darstellt.

19. Nach ständiger Rechtsprechung enthält diese Bestimmung eine klare, präzise und nicht an Bedingungen geknüpfte eindeutige Stillhalteklausel, die „eine Verpflichtung … begründet, die rechtlich eine reine Unterlassungspflicht ist"[8], und auf sie „können sich türkische Staatsangehörige, für die [sie gilt], vor den innerstaatlichen Gerichten … berufen, um die Anwendung entgegenstehender Vorschriften des innerstaatlichen Rechts auszuschließen"[9]. Hinsichtlich der Tragweite dieser Stillhalteklausel hat der Gerichtshof klargestellt, dass sie zwar nicht aus sich heraus ein aus der Unionsregelung hergeleitetes Niederlassungs- oder Aufenthaltsrecht für einen türkischen Staatsangehörigen begründen kann, jedoch der Einführung neuer Maßnahmen durch einen Mitgliedstaat entgegensteht, die bezwecken oder bewirken, dass die Niederlassung und, damit einhergehend, der Aufenthalt des Betreffenden in seinem Hoheitsgebiet strengeren Voraussetzungen als denen unterworfen wird, die zu dem Zeitpunkt galten, als das Zusatzprotokoll für diesen Mitgliedstaat in Kraft trat[10]. Im selben Sinne hat der Gerichtshof anerkannt, dass Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls, wenn er auch nicht zur Folge hat, dass türkischen Staatsangehörigen ein Recht zur Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verliehen wird – das beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts weiterhin dem nationalen Recht unterliegt –, so doch „auch auf die Regelung über die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger in einem Mitgliedstaat anwendbar ist, in dessen Hoheitsgebiet diese von der Niederlassungsfreiheit nach Maßgabe des Assoziierungsabkommens Gebrauch machen wollen"[11]. Die in dieser Bestimmung enthaltene Klausel hat somit „nicht die Wirkung einer materiell-rechtlichen Vorschrift, die das maßgebliche materielle Recht unanwendbar macht und an dessen Stelle tritt, sondern stellt praktisch eine verfahrensrechtliche Vorschrift dar, die in zeitlicher Hinsicht festlegt, nach welchen Bestimmungen der Regelung eines Mitgliedstaats die Situation eines türkischen Staatsangehörigen zu beurteilen ist, der in diesem Mitgliedstaat von der Niederlassungsfreiheit Gebrauch machen will"[12]. So verstanden, stellt sich Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls „als notwendige Ergänzung der Artikel 13 und 14 des Assoziierungsabkommens [dar und] ist für die schrittweise Beseitigung der innerstaatlichen Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr unerlässlich"[13].

20. Im vorliegenden Fall ist unstreitig, dass Herr Dogan die Stillhalteklausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls in Anspruch nehmen kann, da er im Unionsgebiet eine selbständige Erwerbstätigkeit ausübt. Hingegen ist fraglich, ob diese Klausel auch auf seine Ehefrau anwendbar ist, die ein Visum zum Zweck der Familienzusammenführung beantragt hat und die Einreise in das deutsche Hoheitsgebiet nicht begehrt, um dort eine unter diese Vorschrift fallende Tätigkeit auszuüben.

8 — Vgl. Urteile Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, Rn. 46, 47, 54 und 71), Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 58), Tum und Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, Rn. 46) und Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 87).

9 — Vgl. Urteil Abatay u. a. (EU:C:2003:572, Rn. 59).

10 — Vgl. Urteile Savas (EU:C:2000:224, Rn. 64, 65 und 69), Abatay u. a. (EU:C:2003:572, Rn. 62, 65 und 66), Soysal und Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, Rn. 47) und Dereci u. a. (EU:C:2011:734, Rn. 88).

11 — Vgl. Urteil Tum und Dari (EU:C:2007:530, Rn. 54 bis 63).

12 — Vgl. Urteile Tum und Dari (EU:C:2007:530, Rn. 55), Oguz (C-186/10, EU:C:2011:509, Rn. 28) und Dereci u. a. (EU:C:2011:734, Rn. 89).

13 — Vgl. Urteile Abatay u. a. (EU:C:2003:572, Rn. 68) sowie Tum und Dari (EU:C:2007:530, Rn. 61).

21. Die Kommission schlägt vor, dies zu bejahen, und führt dazu aus, Frau Dogan könne sich als Familienangehörige von Herrn Dogan im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80) auf die genannte Klausel berufen. Nach dem Grundsatz der übereinstimmenden Auslegung zwischen Art. 41 des Zusatzprotokolls und Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80, der eine entsprechende Stillhalteklausel enthalte[14], sei die Auslegung der letztgenannten Bestimmung durch den Gerichtshof auf die erstgenannte übertragbar. Der Gerichtshof habe aber im Urteil Toprak und Oguz[15] darauf hingewiesen, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht nur auf Regelungen anwendbar sei, die die Bedingungen für den Zugang türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt behandelten, sondern auch auf solche, die Rechte ausländischer Ehegatten auf dem Gebiet der Familienzusammenführung beträfen.

22. Die Argumentation der Kommission überzeugt mich nicht. Es trifft zwar zu, dass nach gefestigter Rechtsprechung des Gerichtshofs Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 und Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls trotz unterschiedlichen Anwendungsbereichs, und obwohl sie nicht zusammen angewandt werden können, „dieselbe Funktion“[16] haben und dasselbe Ziel verfolgen und dass sich die Tragweite der in diesen Bestimmungen vorgesehenen Stillhalteverpflichtung „entsprechend auf sämtliche neuen Hindernisse für die Ausübung der Niederlassungsfreiheit, des freien Dienstleistungsverkehrs oder der Freizügigkeit der Arbeitnehmer erstreckt, die eine Verschärfung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Bedingungen darstellen“[17]. Im Übrigen hat der Gerichtshof eben auf der Grundlage dieser konvergierenden Ziele trotz der Unterschiede im Wortlaut der beiden Bestimmungen angenommen, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht nur auf unmittelbar mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt verbundene Maßnahmen, sondern, ebenso wie Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls, auch auf Vorschriften anwendbar ist, die die erstmalige Aufnahme und den Aufenthalt türkischer Arbeitnehmer regeln[18]. Genauso richtig ist, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 seinem Wortlaut nach nicht nur für die türkischen Arbeitnehmer, sondern auch für deren Familienangehörige gilt und dass der Gerichtshof im Urteil Abatay u. a. in Bezug auf Letztere u. a. befunden hat, dass „[d]eren Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum Zweck der Familienzusammenführung mit einem türkischen Arbeitnehmer, der sich bereits rechtmäßig in diesem Staat befindet, … nach [diesem] Beschluss … nicht von der Ausübung einer Beschäftigung als Arbeitnehmer ab[hängt]“[19].

23. Jedoch geht, wie die deutsche und die dänische Regierung in ihren Erklärungen zu Recht betont haben, aus dem Urteil Toprak und Oguz hervor, dass die Regelung über die Familienzusammenführung, um die es im dortigen Ausgangsverfahren ging[20], nur insoweit als vom Anwendungsbereich des Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 umfasst anzusehen war, als sie die Stellung von türkischen Arbeitnehmern wie der Herren Toprak und Oguz *betraf*[21]. Dieser Standpunkt steht in Einklang mit dem mit dieser Bestimmung und mit Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls verfolgten Ziel, nationale Behörden daran zu hindern, neue Hindernisse für die Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit bzw. der Dienstleistungsfreiheit einzuführen.

14 — Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 lautet: „Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei dürfen für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen.“

15 — Urteil Toprak und Oguz (C-300/09 und C-301/09, EU:C:2010:756).

16 — Vgl. Urteile Abatay u. a. (EU:C:2003:572, Rn. 86) und Dereci u. a. (EU:C:2011:734, Rn. 81).

17 — Vgl. Urteile Toprak und Oguz (EU:C:2010:756, Rn. 54) und Dereci u. a. (EU:C:2011:734, Rn. 94).

18 — Urteile Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, Rn. 63 bis 65) und Kommission/Niederlande (C-92/07, EU:C:2010:228, Rn. 47 bis 49).

19 — Oben in Fn. 8 angeführt, Rn. 82.

20 — Konkret handelte es sich um die Regelung, der in den Niederlanden die Erteilung von eigenen Aufenthaltserlaubnissen für ausländische Staatsangehörige unterworfen war, die zum Zweck der Familienzusammenführung in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats einreisten. Die Niederlande hatten die Bedingung eines dreijährigen Aufenthalts des ausländischen Staatsangehörigen bei seinem Ehegatten, der über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügte, wiedereingeführt, nachdem sie 1983 auf ein Jahr herabgesetzt worden war.

21 — Vgl. insbesondere Rn. 41, 44, 62 und Tenor.

24. Türkische Staatsangehörige, wie Frau Dogan, können jedoch nicht geltend machen, dass gegen dieses Ziel *ihnen gegenüber* verstoßen worden sei, wenn sie ihre Aufnahme in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats allein zum Zweck der Familienzusammenführung und nicht zu dem Zweck begehren, dort von einer der im Assoziierungsabkommen vorgesehenen wirtschaftlichen Freiheiten Gebrauch zu machen.

25. Zwar verleiht Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 den Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer, die dem regulären Arbeitsmarkt angehören, unter bestimmten Voraussetzungen eigene Rechte [22], um im Aufnahmemitgliedstaat günstige Voraussetzungen für die Familienzusammenführung zu schaffen [23]. Nach der Systematik des Assoziierungsabkommens soll mit dieser Zielsetzung jedoch nur ein Instrument geschaffen werden, um die Verwirklichung der Zwecke der Assoziation, nämlich insbesondere die schrittweise Einführung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß den Art. 12, 13 und 14 des Assoziierungsabkommens, zu fördern. Das bedeutet aber nicht, dass aus Art. 7 in Verbindung mit Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zu folgern wäre, dass sich die Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers, die die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum Zweck der Familienzusammenführung und nicht dazu beantragt haben, dort eine Beschäftigung als Arbeitnehmer auszuüben, auf die Stillhalteklausel berufen könnten, um sich der Anwendung einer Regelung wie der im Ausgangsverfahren fraglichen auf sie zu widersetzen, die geeignet ist, den Erwerb eigener Rechte, die sie aus Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 herleiten könnten, zu verhindern oder zumindest zu erschweren.

26. Nach diesen Klarstellungen geht es im vorliegenden Stadium darum, zu prüfen, ob sich Frau Dogan, obwohl sie von den in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls genannten wirtschaftlichen Freiheiten keinen Gebrauch gemacht hat und solches auch nicht beabsichtigt, auf die Stillhalteklausel dieses Artikels berufen kann, um sich der Anwendung einer nationalen Maßnahme auf sie zu widersetzen, die für die Ausübung dieser Freiheiten *durch ihren Ehegatten* eine neue Beschränkung darstellen kann.

27. Ich möchte zunächst darauf hinweisen, dass der Gerichtshof bereits im Urteil Abatay u. a. Gelegenheit hatte, das Recht eines türkischen Staatsangehörigen auf Inanspruchnahme des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls anzuerkennen, obwohl der Betreffende von dieser Bestimmung nicht *unmittelbar* erfasst wurde. In diesem Fall ging es um türkische Kraftfahrer, die von einem in der Türkei niedergelassenen Unternehmen beschäftigt worden waren, das rechtmäßig Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat erbrachte. Die betroffenen Kraftfahrer wandten sich dagegen, dass Deutschland sie für die Ausübung ihrer Beschäftigung als Arbeitnehmer Bedingungen unterwarf, die erst nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls eingeführt worden waren. Unter entsprechender Heranziehung des Urteils Clean Car Autoservice [24] hat der Gerichtshof im Wesentlichen anerkannt, dass das Recht eines in der Türkei niedergelassenen Arbeitgebers, Dienstleistungen unter den Bedingungen des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls in einem Mitgliedstaat zu erbringen, nur dann seine volle Wirkung

22 — Dieser Artikel bestimmt: „Die Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörenden türkischen Arbeitnehmers, die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm zu ziehen, … haben vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs das Recht, sich auf jedes Stellenangebot zu bewerben, wenn sie dort seit mindestens drei Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben[, und] haben freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, wenn sie dort seit mindestens fünf Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben."

23 — Vgl. Urteile Kadiman (C-351/95, EU:C:1997:205, Rn. 36) und Ayaz (C-275/02, EU:C:2004:570, Rn. 41).

24 — C-350/96, EU:C:1998:205. In diesem Urteil hat der Gerichtshof das Recht von Arbeitgebern auf eine Berufung auf Art. 48 EG mit der Begründung bejaht, dass das Recht der Arbeitnehmer, bei der Einstellung und Beschäftigung gemäß dieser Bestimmung nicht diskriminiert zu werden, nur dann seine volle Wirkung entfalten kann, wenn die Arbeitgeber ein entsprechendes Recht darauf haben, Arbeitnehmer nach Maßgabe der Bestimmungen über die Freizügigkeit einstellen zu können.

entfalten kann, wenn seine Arbeitnehmer ein entsprechendes Recht darauf haben, die Aufgaben, mit denen sie im Rahmen dieser Dienstleistungen betraut worden sind, unter den gleichen Bedingungen zu erfüllen, da ein Dienstleistungserbringer seine Leistungen nicht ohne Beschäftigte erbringen kann [25].

28. Es ist also zu untersuchen, ob die im Ausgangsverfahren fragliche Maßnahme, die die für die Familienzusammenführung geltenden Bedingungen betrifft, wie in dem vom Gerichtshof in der Rechtssache Abatay u. a. geprüften Fall eine *mittelbare* „Beschränkung" der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls enthält. Die „Neuheit" dieser Maßnahme im Sinne dieser Bestimmung ist hingegen nicht streitig.

29. In diesem Zusammenhang ist zunächst zu beachten, dass nach dem Wortlaut des Art. 13 des Assoziierungsabkommens und dem Zweck der Assoziation EWG–Türkei die im Rahmen der Art. 52 bis 56 EG-Vertrag (dann Art. 43 bis 47 EG und jetzt 49 bis 53 AEUV) geltenden Grundsätze *so weit wie möglich auf die türkischen Staatsangehörigen übertragen werden sollen*. Dieser Auslegungsgrundsatz, der vom Gerichtshof anfänglich im Zusammenhang des Art. 12 des Assoziierungsabkommens entwickelt und sodann im Rahmen von dessen Art. 14 bestätigt worden ist [26], gilt gleichermaßen für Art. 13 des Abkommens, der eine den beiden genannten Bestimmungen entsprechende Vorschrift enthält. Wie ich in der Folge noch weiter ausführen werde, ist dieser Grundsatz in den Urteilen Ziebell und Demirkan [27] des Gerichtshofs keineswegs wieder in Frage gestellt, sondern vielmehr in der letztgenannten Entscheidung ausdrücklich bestätigt worden.

30. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit im Sinne von Art. 49 AEUV alle Maßnahmen anzusehen sind, die die Ausübung dieser Freiheit durch die Gemeinschaftsangehörigen verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen [28]. Meines Erachtens muss diese Definition nach dem in der vorstehenden Nr. 29 dargestellten Grundsatz auch für die Bestimmung von Inhalt und Tragweite des Begriffs „Beschränkung" in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls gelten. Damit steht diese Bestimmung, die die Regelung stabilisiert, der die Stellung eines türkischen Staatsangehörigen, der von der Niederlassungsfreiheit nach dem Assoziierungsabkommen Gebrauch machen will, zu einem bestimmten Zeitpunkt unterworfen ist, jeder Verschlechterung dieser Stellung entgegen, die geeignet ist, die Ausübung dieser Freiheit *zu beeinträchtigen, zu behindern oder weniger attraktiv zu machen*.

31. Wie die Kommission in ihren Erklärungen ausführt, ist der Umstand, dass für einen türkischen Staatsangehörigen eine konkrete Aussicht auf Familienzusammenführung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er zur Ausübung seiner eigenständigen Tätigkeit niedergelassen ist oder sich niederlassen will, nicht besteht, indessen geeignet, die Ausübung der vom Assoziierungsabkommen umfassten Niederlassungsfreiheit zu behindern oder zumindest weniger attraktiv zu machen. Ohne diese Aussicht könnte ein türkischer Staatsangehöriger nämlich entweder – wenn die familiäre Bindung bereits besteht – davon abgeschreckt werden, sich im Unionsgebiet niederzulassen, oder sich – wenn diese Bindung erst nach seiner Ausreise geknüpft worden ist – veranlasst sehen, seine Tätigkeit zu unterbrechen und das Unionsgebiet zu verlassen. In beiden Fällen wäre er gezwungen, sich zwischen seiner Tätigkeit und der Wahrung der Einheit seiner Familie zu entscheiden.

25 — Rn. 106 und Tenor. Vgl. auch die Schlussanträge des Generalanwalts Mischo (EU:C:2003:274, Nrn. 201 bis 204) sowie Urteil Soysal und Savatli (EU:C:2009:101, Rn. 45 und 46). Die vom Gerichtshof gewählte Lösung war durch das Erfordernis gerechtfertigt, die praktische Wirksamkeit des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls aufrechtzuerhalten und zu verhindern, dass Beschränkungen, die nicht unmittelbar den türkischen Dienstleistern auferlegt wurden, sondern deren Arbeitnehmern gleicher Staatsangehörigkeit, die mit der Aufgabe betraut waren, die Dienstleistung im Unionsgebiet zu erbringen, diese Bestimmung zum Scheitern bringen und damit die Umgehung der in ihr enthaltenen Stillhalteklausel ermöglichen könnten.

26 — Vgl. in diesem Sinne zu Art. 12 des Assoziierungsabkommens die Urteile Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, Rn. 19 und 20), Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, Rn. 55) und Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, Rn. 30) sowie zu Art. 14 Urteil Abatay u. a. (EU:C:2003:572, Rn. 112).

27 — Urteile Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) und Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583). Vgl. im Einzelnen noch unten Nrn. 35 bis 39.

28 — Vgl. u. a. Urteile CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, Rn. 11 und die dort angeführte Rechtsprechung) sowie Kommission/Frankreich (C-389/05, EU:C:2008:411, Rn. 55 und 56).

32. Insoweit erinnere ich daran, dass sowohl der Gemeinschaftsgesetzgeber seit den ersten Durchführungsvorschriften zu den Bestimmungen des Vertrags als auch der Gerichtshof anerkannt haben, dass eine *grundsätzliche Verbindung* zwischen der Aufrechterhaltung eines intakten Familienlebens und dem vollen Genuss der Grundfreiheiten [29] unter Bedingungen besteht, die die Freiheit und die Menschenwürde der Wanderarbeitnehmer wahren [30]. Eine Verletzung der Intaktheit des Familienlebens kann daher eine Behinderung der Ausübung der Grundfreiheiten darstellen [31].

33. Obwohl weder das Assoziierungsabkommen noch das Zusatzprotokoll, noch die vom Assoziationsrat erlassenen Rechtsakte ein Recht auf Familienzusammenführung vorsehen, gebietet die Verbindung, die zwischen der Ausübung der in diesem Abkommen bezeichneten wirtschaftlichen Freiheiten und der Integration der Familie besteht, es meiner Ansicht nach, dass eine Maßnahme eines Mitgliedstaats, der für die Einreise des Ehegatten eines türkischen Staatsangehörigen in sein Hoheitsgebiet, der von der Niederlassungsfreiheit nach dem Assoziierungsabkommen Gebrauch gemacht hat oder machen will, eine Bedingung einführt, die gegenüber den zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls für diesen Mitgliedstaat bestehenden Bedingungen neu ist, in den Anwendungsbereich der Stillhalteklausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls fällt.

34. Diese Schlussfolgerung wird durch den vom Gerichtshof wiederholt in Erinnerung gerufenen Zweck der Stillhalteklausel bestätigt, günstige Bedingungen für die schrittweise Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit zwischen den Mitgliedstaaten und der Republik Türkei dadurch zu schaffen [32], dass sie die Einführung neuer Maßnahmen verbietet, die „zum Zweck oder zur Folge“ haben, dass die Niederlassung türkischer Staatsangehöriger in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die sich aus Vorschriften ergeben, die für diese Personen zu dem Zeitpunkt galten, als für diesen Mitgliedstaat das Zusatzprotokoll in Kraft trat [33]. Im Übrigen ist das Vorbringen der deutschen und der niederländischen Regierung, dass die Auswirkung einer Vorschrift wie der im Ausgangsverfahren fraglichen auf die Ausübung der Niederlassungsfreiheit nach dem Assoziierungsabkommen zu entfernt und hypothetisch sei, um für die Anwendung der Stillhalteklausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls relevant zu sein, angesichts des Abschreckungspotenzials von Maßnahmen, die die Bedingungen für die Familienzusammenführung berühren, zurückzuweisen.

29 — Vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. c und d der Richtlinien des Rates 64/220/EWG vom 25. Februar 1964 (ABl. 1964, Nr. 56, S. 845) und 73/148/EWG vom 21. Mai 1973 (ABl. L 172, S. 14) zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs, die letztgenannte Richtlinie aufgehoben durch die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77). Hinsichtlich Arbeitnehmern siehe die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2), die durch die Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union (ABl. L 141, S. 1) ersetzt wurde, mit der die Verordnung kodifiziert worden ist.

30 — Vgl. Urteile di Leo (C-308/89, EU:C:1990:400, Rn. 13) sowie Baumbast und R (C-413/99, EU:C:2002:493, Rn. 50), in denen der Gerichtshof ausgeführt hat, dass „die Verwirklichung der von der Verordnung Nr. 1612/68 bezweckten Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Wahrung der Freiheit und Menschenwürde es erforderlich macht, die bestmöglichen Bedingungen für die Integration der Familie des EG-Arbeitnehmers im Aufnahmeland zu schaffen“.

31 — Im Urteil Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) hat der Gerichtshof auf die Bedeutung verwiesen, die der Unionsgesetzgeber dem Ziel beigemessen hat, den Schutz des Familienlebens der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sichern, *um die Hindernisse für die Ausübung der vom Vertrag garantierten Grundfreiheiten zu beseitigen*, und die von Herrn Carpenters Herkunftsmitgliedstaat angeordnete Ausweisung von dessen Ehefrau, einer Angehörigen eines Drittstaats, als *Hindernis für die Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs* durch ihn angesehen, wobei er betont hat, dass „die Trennung der Eheleute Carpenter sich nachteilig auf ihr Familienleben und damit auf die Bedingungen auswirken würde, unter denen Herr Carpenter eine Grundfreiheit wahrnimmt“, da „[d]iese Freiheit … ihre volle Wirkung nicht entfalten [könnte], wenn Herr Carpenter *von ihrer Wahrnehmung durch Hindernisse abgehalten würde, die in seinem Herkunftsland für die Einreise* und den Aufenthalt seines Ehegatten *bestünden*“ (Rn. 39, Hervorhebung nur hier). Zwar hat der Gerichtshof in dem kürzlich ergangenen Urteil S und Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (C-457/12, EU:C:2014:136) die Voraussetzungen für die Anwendung des Urteils Carpenter (Rn. 41 bis 44) restriktiv ausgelegt, dabei blieb jedoch der Grundsatz bestätigt, dass die tatsächliche Ausübung der im Vertrag vorgesehenen Freiheiten durch Maßnahmen behindert werden könnte, die die Intaktheit des Familienlebens des Wanderarbeitnehmers berühren (Rn. 40).

32 — Urteil Tum und Dari (EU:C:2007:530, Rn. 53 und 61).

33 — Vgl. u. a. Urteil Tum und Dari (EU:C:2007:530, Rn. 53 und 61).

35. Der vorgeschlagenen Auslegung stehen die vom Gerichtshof kürzlich erlassenen Urteile in den Rechtssachen Ziebell und Demirkan nicht entgegen.

36. Im ersten dieser Urteile hat der Gerichtshof die Richtlinie 2004/38 [34] vom Geltungsbereich des Assoziierungsabkommens ausgenommen und demgemäß das Argument von Herrn Ziebell zurückgewiesen, dass Art. 28 Abs. 3 Buchst. a dieser Richtlinie, der den Schutz von Unionsbürgern vor Ausweisung regelt, als Bezugsrahmen für die Bestimmung von Bedeutung und Tragweite der in Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 niedergelegten Ausnahme vom Aufenthaltsrecht aus Gründen der öffentlichen Ordnung heranzuziehen sei. Die Schlussfolgerung, zu der der Gerichtshof gelangt ist, war im Wesentlichen auf die Feststellung gestützt, dass im Gegensatz zur Richtlinie, die „die Ausübung des den Unionsbürgern unmittelbar aus dem Vertrag erwachsenden elementaren und persönlichen Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, erleichtern [soll]“, das Assoziierungsabkommen „einen ausschließlich wirtschaftlichen Zweck [verfolgt]“ [35].

37. Der vorliegende Fall unterscheidet sich deutlich von der Rechtssache Ziebell. Hier geht es nicht darum, der Assoziation mit der Türkei Ziele und Zwecke zuzuerkennen, die sie nicht hat, sondern darum, die vollumfängliche Verwirklichung der ihr eigenen Ziele und Zwecke sicherzustellen, nämlich – um es mit den Worten des Art. 2 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens auszudrücken – „eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit zu fördern, dass hierbei der beschleunigte Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstandes und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden“. Die in Art. 13 des Abkommens vorgesehene Übernahme des Begriffs der Behinderung der Ausübung der Niederlassungsfreiheit, wie dieser vom Gerichtshof ausgelegt und angewandt worden ist, in den Anwendungsbereich des Abkommens fügt sich in diese Logik ein.

38. Im Urteil Demirkan hat der Gerichtshof eine Auslegung des in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls genannten Begriffs des freien Dienstleistungsverkehrs dahin ausgeschlossen, dass dieser Begriff auch die Freiheit türkischer Staatsangehöriger umfasse, sich als Dienstleistungsempfänger in einen Mitgliedstaat zu begeben, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Zur Begründung dieses Ergebnisses hat der Gerichtshof, ganz auf der Linie des Urteils Ziebell, festgestellt, „dass es insbesondere aufgrund der Verbindung zwischen dem freien Dienstleistungsverkehr und der Freizügigkeit innerhalb der Union Unterschiede zwischen dem Assoziierungsabkommen und seinem Zusatzprotokoll einerseits und dem Vertrag andererseits gibt“ und dass „[d]ie Entwicklung der wirtschaftlichen Freiheiten *zur Ermöglichung einer generellen Freizügigkeit*, die mit der nach Art. 21 AEUV für die Unionsbürger geltenden vergleichbar wäre, … nicht Gegenstand des Assoziierungsabkommens [ist]“ [36]. Der Gerichtshof sieht die passive Dienstleistungsfreiheit, die aus dem Prozess der Schaffung eines als Raum ohne Binnengrenzen konzipierten Binnenmarkts hervorgegangen ist, als eng mit dem allgemeinen Grundsatz der Freizügigkeit verbunden an, der der Schaffung dieses Raums zugrunde liegt. Dagegen „kann die Stillhalteklausel [des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls], sei es unter Anknüpfung an die Niederlassungsfreiheit oder den freien Dienstleistungsverkehr, *nur im Zusammenhang mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit* die Voraussetzungen für die Einreise türkischer Staatsangehöriger in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und ihren dortigen Aufenthalt betreffen“ [37].

34 — Oben angeführt in Fn. 29.

35 — Vgl. Rn. 64 und 69.

36 — Vgl. Rn. 48, 49 und 53; Hervorhebung nur hier.

37 — Vgl. Rn. 55; Hervorhebung nur hier.

39. Im vorliegenden Fall geht es nicht darum, im Rahmen des Assoziierungsabkommens einem Begriff wie dem der passiven Dienstleistungsfreiheit, der als solcher die Anerkennung eines allgemeinen Freizügigkeitsgrundsatzes in sich birgt, Wirksamkeit zu verleihen, sondern vielmehr einem Begriff, dem der Behinderung der Ausübung der Niederlassungsfreiheit, der es erlaubt, die Konturen dieser Freiheit festzulegen und deren volle Verwirklichung gemäß den Zwecken der Assoziation dadurch zu fördern, dass den zuständigen Behörden der Vertragsparteien Unterlassungspflichten auferlegt werden. Dieses Vorgehen fügt sich in eine gefestigte Linie der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein, die, wie ich bereits festgestellt habe, durch das Urteil Demirkan nicht etwa beendet, sondern vielmehr bestätigt worden ist [38].

40. Die deutsche Regierung macht geltend, dass selbst dann, wenn die im Ausgangsverfahren fragliche Maßnahme als Beschränkung im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls anzusehen sein sollte, sie doch durch den Zweck der Bekämpfung von Zwangsverheiratungen gerechtfertigt sei. Der Erwerb sprachlicher Grundkenntnisse vor der Einreise in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats fördere die Integration des Ehegatten in die Gesellschaft dieses Staates und erhöhe seine Chancen, ein eigenständiges Sozialleben zu entwickeln, dränge dabei aber den Einfluss der Schwiegerfamilie zurück und ermögliche es dem Ehegatten gegebenenfalls, sich an die zuständigen Behörden zu wenden, um dort Schutz zu erhalten. Bildung sei im Allgemeinen ein Abschreckungsfaktor, da sie bewirke, dass potenzielle Opfer von Zwangsverheiratungen weniger leicht gefügig gemacht werden könnten.

41. Im Urteil Demir [39] hat der Gerichtshof klargestellt, dass eine Beschränkung nach Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verboten ist, „sofern sie nicht zu den in Art. 14 dieses Beschlusses [40] aufgeführten Beschränkungen gehört oder durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist oder geeignet ist, die Erreichung des angestrebten legitimen Zieles zu erreichen, und nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgeht“. Nach dem in Nr. 22 dieser Schlussanträge in Erinnerung gerufenen Grundsatz der übereinstimmenden Auslegung der Stillhalteklauseln des Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 und des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls gilt dieselbe Ausnahme auch für die letztgenannte Bestimmung.

42. Auch wenn man aber mit der deutschen Regierung annähme, dass diese den Zweck der Bekämpfung von Zwangsverheiratungen als zwingenden Grund des Allgemeininteresses anführen könne, der die Beschränkungen nach Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls rechtfertige, und dass die im Ausgangsverfahren fragliche Maßnahme zur Verfolgung dieses Ziels geeignet sei, bezweifle ich jedoch ihre Verhältnismäßigkeit. Meines Erachtens ist eine Maßnahme unverhältnismäßig, die eine Familienzusammenführung im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats unbegrenzt lange hinauszuschieben vermag und vorbehaltlich einer beschränkten Zahl abschließend festgelegter Ausnahmen unabhängig davon Anwendung findet, wie die Gesamtheit der relevanten Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist. Auch teile ich nicht die Auffassung der deutschen Regierung, dass alternative Maßnahmen, z. B. die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen nach der Einreise in das deutsche Hoheitsgebiet für die Verhinderung der sozialen Ausgrenzung der Opfer von Zwangsverheiratungen nicht genauso wirksam seien wie der vorherige Erwerb von Sprachkenntnissen. Im Gegenteil würde eine solche Verpflichtung diese Personen dazu veranlassen, aus ihrem familiären Umfeld herauszutreten, wodurch ihr Kontakt mit der deutschen Gesellschaft erleichtert würde. Ihre Familienangehörigen, die Zwang auf sie ausüben, wären ihrerseits gezwungen, einen solchen Kontakt zuzulassen, der ohne eine solche Verpflichtung trotz vorhandener Grundkenntnisse der deutschen Sprache konkret behindert werden könnte. Außerdem könnten

38 — Vgl. Rn. 43 dieses Urteils.

39 — C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 40 und Tenor.

40 — Nach Abs. 1 dieses Artikels gilt Kapitel II Abschnitt I des Beschlusses Nr. 1/80 vorbehaltlich der Beschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind.

regelmäßig unterhaltene Beziehungen zu für die Durchführung der genannten Sprachkurse verantwortlichen Einrichtungen und Personen dazu beitragen, günstige Voraussetzungen für ein spontanes Hilfeersuchen der Opfer zu schaffen und die Feststellung von Situationen, die ein Eingreifen erfordern, und deren Anzeige an die zuständigen Behörden erleichtern.

43. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die erste Vorlagefrage des Verwaltungsgerichts Berlin zu antworten, dass Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls dahin auszulegen ist, dass sich das aus ihm für die Mitgliedstaaten ergebende Verbot, neue Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit einzuführen, auch auf Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren fraglichen erstreckt, die nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls für den betreffenden Mitgliedstaat eingeführt worden sind und bezwecken oder bewirken, dass dem Ehegatten eines türkischen Staatsangehörigen, der von der Niederlassungsfreiheit gemäß dem Assoziierungsabkommen Gebrauch gemacht hat, die Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zum Zweck des Familiennachzugs erschwert wird.

B – *Zur zweiten Vorlagefrage*

44. Da die zweite Vorlagefrage nur relevant ist, wenn die erste verneint wird, werde ich sie nachstehend nur hilfsweise und nur für den Fall kurz prüfen, dass sich der Gerichtshof der von mir vorgeschlagenen Antwort auf die erste Frage nicht anschließen sollte.

45. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen ist, dass er den im Ausgangsverfahren fraglichen Rechtsvorschriften entgegensteht, die das Recht auf Einreise des Ehegatten eines sich in diesem Mitgliedstaat rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen nach Deutschland vom Nachweis von Grundkenntnissen der deutschen Sprache abhängig macht.

46. Nach Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 können die Mitgliedstaaten von den durch die Familienzusammenführung potenziell Begünstigten verlangen, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen. Nach Ansicht der deutschen Regierung stellt die Voraussetzung, über Grundkenntnisse der deutschen Sprache zu verfügen, eine nach dieser Bestimmung zulässige Integrationsmaßnahme dar, mit der das doppelte Ziel verfolgt werde, die Integration von Neuankömmlingen in Deutschland zu erleichtern und Zwangsverheiratungen zu bekämpfen.

47. Einleitend möchte ich darauf hinweisen, dass das Recht auf Achtung des Familienlebens im Sinne von Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu den Grundrechten gehört, die nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Unionsrechtsordnung geschützt werden. Dieses Recht, das auch in Art. 7 der Grundrechtecharta verankert ist, erstreckt sich auch auf das Recht auf Familienzusammenführung [41] und „bringt für die Mitgliedstaaten Verpflichtungen mit sich, bei denen es sich um negative Verpflichtungen handeln kann, wenn einer von ihnen eine Person nicht ausweisen darf, oder um positive, wenn er verpflichtet ist, eine Person in sein Hoheitsgebiet einreisen und sich dort aufhalten zu lassen“ [42]. Daher kann es, obwohl weder die EMRK noch die Grundrechtecharta das Recht eines Ausländers, in ein bestimmtes Land einzureisen oder sich dort aufzuhalten, als ein Grundrecht gewährleistet, einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Familienlebens, wie es in diesen Rechtsakten geschützt wird, darstellen, wenn einer Person die Einreise in ein oder der Aufenthalt in einem Land verweigert wird, in dem ihre nahen Verwandten wohnen [43].

41 — Urteile Carpenter (EU:C:2002:434, Rn. 42) und Akrich (C-109/01, EU:C:2003:491, Rn. 59).

42 — Urteil Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429, Rn. 52).

43 — Urteile Carpenter (EU:C:2002:434, Rn. 42), Akrich (EU:C:2003:491, Rn. 59) und Parlament/Rat (EU:C:2006:429, Rn. 53).

48. Nach dieser Klarstellung ist zunächst zu betonen, dass ein Umkehrschluss aus Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 ergibt, dass Personen, die keinen Flüchtlingsstatus haben oder nicht Familienangehörige eines Flüchtlings sind [44], auch *vor* der Einreise in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats Integrationsmaßnahmen auferlegt werden können. Da im vorliegenden Fall keiner der Eheleute Dogan Flüchtlingsstatus hatte, waren die deutschen Behörden berechtigt, Frau Dogan zu verpflichten, sich vor ihrer Einreise nach Deutschland unter Beachtung des deutschen Rechts Integrationsmaßnahmen gemäß Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 zu unterwerfen.

49. Sodann ist die genaue Tragweite des Begriffs „Integrationsmaßnahmen“ zu klären.

50. Insoweit weise ich zunächst darauf hin, dass der Gerichtshof im Urteil Chakroun zum einen befunden hat, dass im System der Richtlinie 2003/86 die Genehmigung der Familienzusammenführung „die Grundregel“ darstellt und die Vorschriften, mit denen sie beschränkt werden kann, eng auszulegen sind. Zum anderen hat er in diesem Urteil betont, dass der den Mitgliedstaaten durch diese Bestimmungen zuerkannte Handlungsspielraum nicht in einer Weise genutzt werden darf, die das Ziel der Richtlinie, Familienzusammenführungen zu fördern, und ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigen würde [45]. Von diesen Auslegungskriterien, die in Bezug auf Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2003/86 aufgestellt worden sind, wonach die Mitgliedstaaten die Familienzusammenführung vom Nachweis abhängig machen können, dass der Zusammenführende über „feste[,] regelmäßige [und ausreichende]“ Einkünfte verfügt, muss sich auch die Auslegung von Art. 7 Abs. 2 dieser Richtlinie und – allgemein – von jeder Beschränkung des Rechts auf Familienzusammenführung leiten lassen.

51. Somit ist der Begriff „Integrationsmaßnahmen“ parallel zu demjenigen der „Integrationsanforderungen“ zu sehen, der zwar in der Richtlinie 2003/86 nicht enthalten ist, dem Gesetzgeber aber gleichwohl vorgeschwebt haben dürfte. Der Rat hat nämlich in die Richtlinie 2003/109/EG [46], die im gleichen Jahr in einem Bereich ergangen ist, der demjenigen der Richtlinie 2003/86 nah verwandt ist, eine Bestimmung (den heutigen Art. 15 Abs. 3) eingeführt, wonach die Mitgliedstaaten von Drittstaatsangehörigen verlangen können, „Integrationsmaßnahmen“ nachzukommen, um das Recht auf Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat der Union als dem ausüben zu können, in dem sie die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erlangt haben. Den Materialien zur Richtlinie 2003/109 ist nun zu entnehmen, dass einige nationale Delegationen im Rat vorgeschlagen hatten, in Art. 15 das Wort „Maßnahmen“ durch das Wort „Anforderungen“ zu ersetzen. Da jedoch die meisten Mitgliedstaaten dies ablehnten, wurde im endgültigen Wortlaut der Ausdruck „Integrationsmaßnahmen“ und damit die gleiche Formulierung beibehalten, die sich auch in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 wiederfindet [47]. Dagegen erlaubt Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/109 den Mitgliedstaaten, die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten von der Erfüllung von „Integrationsanforderungen“ abhängig zu machen, die die Möglichkeit ausschließt, später „Integrationsmaßnahmen“ nach Art. 15 vorzuschreiben [48].

52. Die beiden Begriffe „Integrationsmaßnahmen“ und „Integrationsanforderungen“ sind daher deutlich voneinander unterscheidbar und gewiss nicht als gleichbedeutend anzusehen. Diese Feststellung genügt jedoch nicht für die Beantwortung der Frage, worin sich die beiden Begriffe konkret unterscheiden. Während weder die Richtlinie 2003/86 noch die Richtlinie 2003/109 dazu aussagekräftige Hinweise enthalten, erscheint klar, dass „Integrationsmaßnahmen“ gegenüber „Integrationsanforderungen“ als weniger belastend anzusehen sind. Das folgt sowohl aus der

44 — In Bezug auf Flüchtlinge und deren Familienangehörige sieht Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 2 vor, dass Integrationsmaßnahmen erst Anwendung finden können, wenn den betroffenen Personen eine Familienzusammenführung gewährt wurde.

45 — Urteil Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 43); vgl. auch Urteil O. und S. (C-356/11 und C-357/11, EU:C:2012:776, Rn. 74).

46 — Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44).

47 — Vgl. insbesondere den Vermerk des Vorsitzes des Rates 7393/1/03 REV 1 vom 14. März 2003 (S. 5). Die Staaten, die die Verwendung des Ausdrucks „Integrationsanforderungen“ vorgeschlagen hatten, waren Deutschland, die Niederlande und Österreich.

48 — Vgl. Art. 15 Abs. 3 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/109.

sprachlichen Analyse der beiden Ausdrücke als auch daraus, dass nach der Richtlinie 2003/109, wie ich bereits erwähnt habe, die Erfüllung der „Integrationsanforderungen“ gemäß Art. 5 den langfristig Aufenthaltsberechtigten von einer etwaigen Verpflichtung, sich „Integrationsmaßnahmen“ nach Art. 15 zu unterwerfen, automatisch befreit.

53. Für diese Auffassung spricht auch eine systematische Auslegung von Art. 7 der Richtlinie 2003/86. Abs. 1 dieses Artikels zählt eine Reihe sich auf die Situation des Zusammenführenden beziehender Voraussetzungen auf, deren Erfüllung von demjenigen, der die Familienzusammenführung beantragt, gegebenenfalls nachgewiesen werden muss. Hingegen wird in Bezug auf die nach Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen kein entsprechender Nachweis verlangt. Hätte aber der Gesetzgeber beabsichtigt, diese Maßnahmen der gleichen Regelung wie der in Abs. 1 vorgesehenen zu unterwerfen, hätte er nicht einen neuen Absatz anzufügen brauchen, sondern es hätte genügt, wenn er Abs. 1 einen weiteren Buchstaben hinzugefügt hätte. Mit den in Abs. 2 genannten Integrationsmaßnahmen kann mit anderen Worten nicht der Zweck verfolgt werden, die Personen *zu ermitteln*, die das Recht auf Zusammenführung ausüben können; dieser Ermittlung dienen vielmehr die in Abs. 1 aufgeführten Kriterien und Anforderungen. Die Integrationsmaßnahmen des Abs. 2 müssen vielmehr im Wesentlichen bezwecken, die Integration in den Mitgliedstaaten zu *erleichtern*.

54. Eine „Integrationsmaßnahme“ ist ebenso von einem „Integrationskriterium“, mit dem sie nicht deckungsgleich sein kann, zu unterscheiden, dessen Erfüllung nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2003/86 unter bestimmten Voraussetzungen verlangt werden kann, wenn die Familienzusammenführung mit einem über zwölf Jahre alten Kind begehrt wird. Auch wenn die Richtlinie nicht den Inhalt dieses „Kriteriums“ präzisiert, scheint es sich hierbei jedoch erneut eindeutig um einen Begriff zu handeln, dem die Vorstellung einer *Voraussetzung, deren Erfüllung vom Betreffenden nachzuweisen ist*, zugrunde liegt, auch wenn diese Voraussetzung von anderer Art als die in Art. 7 Abs. 1 genannten ist [49].

55. Die Niederlande machen in ihren Erklärungen vor dem Gerichtshof geltend, in der niederländischen Fassung der Richtlinie 2003/86 werde in Art. 7 Abs. 2 ein Wort („integratievoorwaarden“) gebraucht, das durch eine von den anderen Sprachfassungen abweichende Nuance gekennzeichnet sei, die die Idee einer „Anforderung“ vermittele, die sich z. B. in der französischen („mesures d’intégration“), der italienischen („misure di integrazione“), der deutschen („Integrationsmaßnahmen“) und der englischen („integration measures“) Fassung nicht wiederfinde. Die gleiche Terminologie werde auch in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2003/109 verwendet. Jedoch ist in den anderen Sprachfassungen dieser Bestimmung – und das scheint mir entscheidend zu sein – nicht von „Maßnahmen“ („maatregelen“), sondern von „Anforderungen“ die Rede [50]. Anders gesagt, die niederländische Fassung von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 deckt sich nicht völlig mit den anderen Sprachfassungen, die eher dafür sprechen, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Integration „Initiativen ergreifen“ können, anstatt Anforderungen aufzustellen, und steht offenbar gleichsam isoliert da. Selbst wenn man aber die niederländische Fassung der Richtlinie als mit dem Gedanken der Aufstellung von „Anforderungen“ vor der Einreise der zur Familienzusammenführung Berechtigten vereinbar ansehen sollte, gilt jedenfalls nach ständiger Rechtsprechung, dass eine abweichende Formulierung in einer bestimmten sprachlichen Fassung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht als alleinige Grundlage für die Auslegung dieser Vorschrift herangezogen werden kann und dass der betreffenden Sprachfassung auch kein Vorrang vor den anderen Sprachfassungen eingeräumt werden kann. Zudem muss die betreffende Vorschrift nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden [51].

49 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Parlament/Rat (EU:C:2006:429, Rn. 66 bis 76).

50 — Zum Beispiel in der französischen („conditions d’intégration“), der deutschen („Integrationsanforderungen“), der englischen („integration conditions“) und der italienischen („condizioni di integrazione“) Fassung.

51 — Vgl. Urteile Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, Rn. 18), Velvet & Steel Immobilien (C-455/05, EU:C:2007:232, Rn. 19) und Helmut Müller (C-451/08, EU:C:2010:168, Rn. 38).

56. Daraus folgt, dass die „Integrationsmaßnahmen“ nach Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 nicht zu „Anforderungen“ an die Familienzusammenführung erhoben werden können. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Maßnahmen, wenn sie vor der Einreise der betreffenden Personen in das Hoheitsgebiet des beteiligten Mitgliedstaats angewandt werden sollen, nur bloße „Handlungspflichten“ begründen. Vielmehr ist der Ausdruck „Integrationsmaßnahmen“ weit genug, um auch „Erfolgspflichten“ zu umfassen, sofern diese allerdings dem mit Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 verfolgten Integrationszweck angemessen sind [52] und deren praktische Wirksamkeit nicht in Frage gestellt wird.

57. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt Art. 17 der Richtlinie 2003/86, wonach im Fall der Ablehnung eines Antrags auf Familienzusammenführung „die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland [berücksichtigen]“, eine „individualisierte Prüfung der Anträge auf Zusammenführung“ [53]. Der wesentliche Zweck einer solchen Einzelfallprüfung besteht darin, der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie weitestgehend gerecht zu werden und zu verhindern, dass deren Hauptzweck verletzt wird, die Verwirklichung der Familienzusammenführung zu ermöglichen. Daher steht die Richtlinie 2003/86 in der Regel allen nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die es zulassen, dass die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung auf der Grundlage einer Reihe vorab festgelegter Bedingungen abgelehnt wird, ohne dass die Möglichkeit einer Bewertung jedes Einzelfalls nach seinen konkreten Umständen besteht.

58. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Richtlinie 2003/86 den Inhalt der bei der Prüfung eines Zusammenführungsantrags vorzunehmenden Beurteilung nicht abschließend regelt. Auch wenn einige Grundsätze und Gesichtspunkte zweifellos aus ihrem Wortlaut und ihren Zielen hervorgehen – wie z. B. das Erfordernis in Art. 5 Abs. 5, das „Wohl [der] Kinder“ gebührend zu berücksichtigen, die Verpflichtung, den in Art. 17 aufgezählten Umständen Rechnung zu tragen, und allgemein die Vorgabe, das Familienleben zu schützen –, ist es letztlich Sache des nationalen Gerichts, auf der Grundlage seines eigenen Rechts die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der zuständigen Behörden im Licht der Vorschriften und Grundsätze des Unionsrechts zu beurteilen [54].

59. Zwar obliegt es grundsätzlich dem nationalen Gesetzgeber, die konkreten Modalitäten festzulegen, nach denen etwaige sachliche oder persönliche Schwierigkeiten beurteilt werden können, die der Betroffene bei der Erfüllung der ihm auferlegten Integrationsmaßnahmen haben könnte [55]. Jedoch muss der Gesetzgeber darauf achten, dass er nicht gegen den Zweck und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 2003/86 verstößt. Nationale Rechtsvorschriften, die jede Berücksichtigung solcher Schwierigkeiten ausschlössen oder es nicht ermöglichten, sie in jedem Einzelfall anhand aller relevanten Umstände zu beurteilen, würden der Richtlinie 2003/86 nicht entsprechen. Es zuzulassen, dass die Einreise in den betreffenden Mitgliedstaat vom erfolgreichen Abschluss einer Prüfung abhängig gemacht wird, bei der keine konkrete Möglichkeit besteht, sich auf sie vorzubereiten, etwa wenn im Wohnstaat des Betroffenen keinerlei unterstützendes Material oder Unterricht gleich welcher Form bereitgestellt wird oder wenn das Material nicht verfügbar oder, insbesondere wegen seines Preises, unzugänglich ist, liefe praktisch darauf hinaus, dass die Ausübung des in der Richtlinie vorgesehenen Rechts auf Familienzusammenführung unmöglich gemacht würde. Ebenso würden

52 — Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat vom 8. Oktober 2008 über die Anwendung der Richtlinie 2003/86, KOM(2008) 610 endg., Nr. 4.3.4, und Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86), KOM (2011) 735 endg., Nr. 2.1.

53 — Urteil Chakroun (EU:C:2010:117, Rn. 48), in dem der Gerichtshof Rechtsvorschriften als gegen die Richtlinie 2003/86 verstoßend angesehen hat, die ein Mindesteinkommen vorsahen, unterhalb dessen jede Familienzusammenführung ohne konkrete Prüfung der Situation des Antragstellers abzulehnen war.

54 — Vgl. in diesem Sinne Urteil O. und S. (EU:C:2012:776, Rn. 80).

55 — In ihrem oben in Fn. 52 angeführten Grünbuch von 2011 beschreibt die Kommission den Spielraum, den die Richtlinie den Mitgliedstaaten bei der Anwendung einiger ihrer fakultativen Bestimmungen belässt, insbesondere was Integrationsmaßnahmen betrifft, als problematisch (Teil I).

Rechtsvorschriften die praktische Wirksamkeit der Richtlinie missachten, wenn sie es nicht erlaubten, Schwierigkeiten – selbst vorübergehender Art – zu berücksichtigen, die mit dem Gesundheitszustand des betroffenen Familienangehörigen oder seinen individuellen Voraussetzungen, wie etwa Alter, Analphabetismus, Behinderung oder Bildungsgrad, zusammenhängen.

60. Die im Ausgangsverfahren fraglichen deutschen Rechtsvorschriften sehen zwar vor, dass der Ehegatte, der wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen, von dieser Nachweisverpflichtung befreit werden kann, sie sehen jedoch nicht die Möglichkeit vor, bei der Entscheidung über diese Befreiung auch andere individuelle Voraussetzungen des Ehegatten im Rahmen einer im Licht aller Umstände jedes Einzelfalls vorzunehmenden Beurteilung oder die in Art. 17 der Richtlinie aufgezählten Umstände zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall scheint es der Klägerin des Ausgangsverfahrens konkret kaum möglich zu sein, die vom deutschen Gesetz vorgeschriebenen Voraussetzungen zumindest innerhalb angemessener Fristen [56] zu erfüllen. Aus den Akten geht nämlich hervor, dass nach Ansicht der deutschen Behörden der Nachweis des erforderlichen Niveaus der Kenntnis der deutschen Sprache zwingend die vorherige Alphabetisierung von Frau Dogan erfordert. Ein eindeutig bestehender Analphabetismus kann jedoch, insbesondere unter Berücksichtigung des Alters des Betroffenen, seiner wirtschaftlichen Voraussetzungen und des sozialen Milieus, dem er angehört, ein kaum überwindbares Hindernis darstellen. Je nach den Umständen kann sich daher zeigen, dass es in keinem angemessenen Verhältnis zu dem Integrationszweck steht, der mit den nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 getroffenen Maßnahmen verfolgt wird, und dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit nimmt, wenn die Genehmigung des Familiennachzugs des Ehegatten von seiner vorherigen Alphabetisierung abhängig gemacht wird.

61. Als Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die zweite Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegensteht, die die Erteilung eines Visums zum Zweck der Familienzusammenführung an den Ehegatten eines ausländischen Staatsangehörigen, der die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie erfüllt, von dem Nachweis abhängig machen, dass dieser Ehegatte über Grundkenntnisse der Sprache dieses Mitgliedstaats verfügt, ohne dass sie die Möglichkeit der Gewährung von Befreiungen auf der Grundlage einer individuellen Prüfung des Antrags auf Familienzusammenführung nach Art. 17 der Richtlinie unter Berücksichtigung der Interessen minderjähriger Kinder sowie aller relevanten Umstände des Einzelfalls vorsehen. Zu diesen gehören insbesondere zum einen der Umstand, dass im Wohnstaat des Ehegatten der Unterricht und das unterstützende Material, die für den Erwerb des erforderlichen Niveaus der Sprachkenntnisse notwendig sind, verfügbar und, insbesondere unter Kostengesichtspunkten, auch zugänglich sind, sowie zum anderen etwaige, auch zeitweilige, Schwierigkeiten, die mit dem Gesundheitszustand oder der persönlichen Situation des Ehegatten zusammenhängen, wie Alter, Analphabetismus, Behinderung und Bildungsgrad.

IV – **Ergebnis**

62. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Verwaltungsgericht Berlin vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Art. 41 Abs. 1 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten, durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls über die Maßnahmen, die während der Übergangsphase der Assoziation zu treffen sind, die durch das Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei gegründet wurde, das zwischen der Republik Türkei

56 — Den vom vorlegenden Gericht übermittelten Angaben zufolge versucht Frau Dogan seit vier Jahren, ihrem Mann nach Deutschland zu folgen.

einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde, ist dahin auszulegen, dass sich das aus ihm für die Mitgliedstaaten ergebende Verbot, neue Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit einzuführen, auch auf Maßnahmen wie die im Ausgangsverfahren fraglichen erstreckt, die nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls für den betreffenden Mitgliedstaat eingeführt worden sind und bezwecken oder bewirken, dass dem Ehegatten eines türkischen Staatsangehörigen, der von der Niederlassungsfreiheit gemäß dem Assoziierungsabkommen Gebrauch gemacht hat, die Einreise in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zum Zweck des Familiennachzugs erschwert wird.

Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung steht Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats wie den im Ausgangsverfahren fraglichen entgegen, die die Erteilung eines Visums zum Zweck der Familienzusammenführung an den Ehegatten eines ausländischen Staatsangehörigen, der die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 dieser Richtlinie erfüllt, von dem Nachweis abhängig machen, dass dieser Ehegatte über Grundkenntnisse der Sprache dieses Mitgliedstaats verfügt, ohne dass sie die Möglichkeit der Gewährung von Befreiungen auf der Grundlage einer individuellen Prüfung des Antrags auf Familienzusammenführung nach Art. 17 der Richtlinie unter Berücksichtigung der Interessen minderjähriger Kinder sowie aller relevanten Umstände des Einzelfalls vorsehen. Zu diesen gehören insbesondere der Umstand, dass im Wohnstaat des Ehegatten der Unterricht und das unterstützende Material, die für den Erwerb des erforderlichen Niveaus der Sprachkenntnisse notwendig sind, verfügbar und, insbesondere unter Kostengesichtspunkten, auch zugänglich sind, sowie etwaige, auch zeitweilige, Schwierigkeiten, die mit dem Gesundheitszustand oder der persönlichen Situation des Ehegatten zusammenhängen, wie Alter, Analphabetismus, Behinderung und Bildungsgrad.