SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN ELEANOR SHARPSTON vom 10. Dezember 2009[1]

1. Die Richtlinie 2003/86/EG[2] legt die Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige fest, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten. Eine der Voraussetzungen, die ein Mitgliedstaat vorsehen darf, wenn ein Familienangehöriger die Genehmigung beantragt, zu demjenigen, der sich im Mitgliedstaat aufhält, nachzureisen, sind feste und regelmäßige Einkünfte des Letzteren, die „ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaates" für den Lebensunterhalt der Familie ausreichen.

2. Das Ausgangsverfahren betrifft den Antrag einer marokkanischen Staatsangehörigen, ihrem Ehegatten, ebenfalls einem marokkanischen Staatsangehörigen, der sich seit 1970 rechtmäßig in den Niederlanden aufhält und den sie 1972 heiratete, nachzureisen. Ihr Ehegatte hat feste und regelmäßige Einkünfte, die zwar zur Deckung des allgemeinen Lebensunterhalts ausreichen, ihn aber nicht vom Anspruch auf bestimmte Formen besonderer Sozialhilfe ausschließen. In diesem Kontext bittet der Raad van State (Staatsrat) um weiterführende Hinweise zum Kriterium „ohne Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen" und fragt, ob die Richtlinie eine Differenzierung danach gestattet, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden in den Mitgliedstaat entstanden sind.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 2003/86

3. Den Erwägungsgründen der Richtlinie ist u. a. Folgendes zu entnehmen:

— Der 2. Erwägungsgrund betont die Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens, die insbesondere in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist;

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251, S. 12, im Folgenden: Richtlinie). Sie ist auf Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich nicht anwendbar (vgl. Erwägungsgründe 17 und 18).

— der 3. Erwägungsgrund nimmt Bezug auf die Tagungen des Europäischen Rates im Oktober 1999 in Tampere und im Dezember 2001 in Laeken, der erklärt hat, die Europäische Union solle eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sicherstellen und danach trachten, ihnen Rechte und Pflichten zuzuerkennen, die denen der Unionsbürger vergleichbar seien;

— nach dem 5. Erwägungsgrund sollten die Mitgliedstaaten diese Richtlinie ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Meinung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung durchführen;

— der 6. Erwägungsgrund verweist auf den Schutz der Familie und die Wahrung oder Herstellung des Familienlebens nach gemeinsamen Kriterien zur Bestimmung der materiellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung des Rechts auf Familienzusammenführung;

— im 8. Erwägungsgrund wird festgehalten, dass für Flüchtlinge wegen der Gründe, die sie zur Flucht gezwungen haben und sie daran hindern, ein normales Familienleben zu führen, günstigere Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung vorgesehen werden sollten;

— nach dem 11. Erwägungsgrund sollte die Wahrnehmung des Rechts auf Familienzusammenführung unter der erforderlichen Achtung der von den Mitgliedstaaten anerkannten Werte und Grundsätze erfolgen.

4. Nach Art. 2 Buchst. d der Richtlinie bezeichnet „‚Familienzusammenführung' die Einreise und den Aufenthalt von Familienangehörigen eines sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in diesem Mitgliedstaat, mit dem Ziel, die Familiengemeinschaft aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden sind". In diesem Fall wird nach Art. 2 Buchst. c derjenige, der sich rechtmäßig im Mitgliedstaat aufhält, als „Zusammenführender" bezeichnet.

5. Nach Art. 3 Abs. 5 berührt die Richtlinie nicht das Recht der Mitgliedstaaten, günstigere Regelungen zu treffen.

6. Art. 4 Abs. 1 sieht Folgendes vor:

„Vorbehaltlich der in Kapitel IV sowie in Artikel 16 genannten Bedingungen gestatten die Mitgliedstaaten gemäß dieser Richtlinie folgenden Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt:

a) dem Ehegatten des Zusammenführenden;

…“

7. Kapitel IV besteht aus den Art. 6 bis 8. Art. 6, der den vorliegenden Fall nicht unmittelbar betrifft, erlaubt den Mitgliedstaaten, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit unter Berücksichtigung der in Art. 17 aufgeführten Umstände, der Schwere oder Art des begangenen Verstoßes oder der drohenden Gefahr die Ausstellung von Aufenthaltstiteln zu verweigern, sie zu entziehen oder ihre Verlängerung abzulehnen.

8. Art. 7 Abs. 1 sieht vor, dass der betreffende Mitgliedstaat bei der Einreichung des Antrags auf Familienzusammenführung den Nachweis verlangen kann, dass der Zusammenführende über Folgendes verfügt: a) üblichen Wohnraum für die Familie, der die allgemeinen Sicherheits- und Gesundheitsnormen erfüllt, b) eine Krankenversicherung für die gesamte Familie und

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

9. Die Mitgliedstaaten können nach Art. 7 Abs. 2 verlangen, dass der Drittstaatsangehörige Integrationsmaßnahmen nachkommt, und nach Art. 8 kann eine Mindestaufenthaltsdauer des Zusammenführenden festgelegt werden. Auch diese Bestimmungen sind hier nicht einschlägig.

10. Kapitel V der Richtlinie enthält besondere — und günstigere — Bestimmungen für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen, die von den Mitgliedstaaten anerkannt worden sind; diese Bestimmungen sind für den vorliegenden Fall mittelbar relevant. Nach Art. 9 Abs. 2 können die Mitgliedstaaten die Anwendung dieses Kapitels

auf Flüchtlinge beschränken, deren familiäre Bindungen bereits vor ihrer Einreise bestanden haben. Nach Art. 12 Abs. 1 dürfen sie zwar keinen Nachweis verlangen, dass der Flüchtling die in Art. 7 genannten Bedingungen erfüllt, jedoch können sie die Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 7 Abs. 1 verlangen, wenn der Antrag nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt wurde.

11. Der in Kapitel VII („Sanktionen und Rechtsmittel") enthaltene Art. 16 gestattet einem Mitgliedstaat, die Ausstellung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels für einen Familienangehörigen aus einer Reihe von Gründen zu verweigern oder den Aufenthaltstitel zu entziehen, im Wesentlichen, wenn die familiären Bindungen unecht oder die Voraussetzungen nach der Richtlinie nicht mehr erfüllt sind. In letzterer Hinsicht bestimmt insbesondere Art. 16 Abs. 1 Buchst. a zweiter Gedankenstrich:

„Verfügt der Zusammenführende bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels nicht über Einkünfte, die ausreichen, ohne dass auf Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaats zurückgegriffen werden muss, so berücksichtigt der Mitgliedstaat gemäß Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe c) die Beiträge der Familienangehörigen zum Haushaltseinkommen."

12. Im selben Kapitel sieht Art. 17 vor:

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

Niederländisches Recht

13. Die Rechte von Ausländern auf Aufenthalt in den Niederlanden sind insbesondere in der Vreemdelingenwet (Ausländergesetz) 2000 (im Folgenden: Vw 2000) und in ihrer Umsetzungsverordnung, dem Vreemdelingenbesluit (Ausländerverordnung) 2000 (im Folgenden: Vb 2000) geregelt. Anders als das Gemeinschaftsrecht unterscheidet das niederländische Recht zwischen Familienzusammenführung und Familiengründung.

14. Kapitel 3 der Vw 2000 betrifft Aufenthaltstitel. Es können verschiedene Arten von Titeln ausgestellt werden, insbesondere befristete oder unbefristete Titel sowie Titel für Asylbewerber oder für sonstige

Antragsteller. Art. 14 Abs. 2 bestimmt, dass eine befristete Aufenthaltserlaubnis unter Auflagen, die in den Verwaltungsvorschriften geregelt sind, zu dem Zweck erteilt wird, für den der Aufenthalt genehmigt worden ist. Nach Art. 15 gehören die Familienzusammenführung und die Familiengründung zu den relevanten Zwecken. Nach Art. 16 Abs. 1 Buchst. c kann ein Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden, wenn der Ausländer, oder die Person, bei der sich der Ausländer aufhalten möchte, nicht selbst und dauerhaft über ausreichende Mittel für den Lebensunterhalt verfügt.

15. Der Vb 2000, der mit Wirkung zum 3. Oktober 2005 zur Anpassung an die Richtlinienerfordernisse geändert wurde, enthält folgende einschlägige Bestimmungen:

16. Nach Art. 1.1 Buchst. r bezeichnet „Familiengründung" die „Familienzusammenführung des Ehegatten, eingetragenen Partners oder nicht eingetragenen Partners, sofern die familiären Bindungen zu einem Zeitpunkt entstanden sind, zu dem die Hauptperson[3] ihren Hauptaufenthalt in den Niederlanden hatte". Die „Familienzusammenführung" selbst wird nicht definiert.

17. Nach den Art. 3.13 und 3.14 wird eine befristete Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Familiengründung oder Familienzusammenführung unter Auflagen, die mit diesem Zweck zusammenhängen, an bestimmte, näher bezeichnete Familienangehörige der Hauptperson (einschließlich des Ehegatten) erteilt, wenn die Voraussetzungen nach den Art. 3.16 bis 3.22 erfüllt sind. Im vorliegenden Fall geht es um Art. 3.22.

18. Nach Art. 3.22 Abs. 1 hängt die Aufenthaltserlaubnis von einem eigenen und dauerhaften Nettoeinkommen der Hauptperson im Sinne von Art. 3.74 Buchst. a ab. Nach Art. 3.22 Abs. 2 muss dieses Einkommen allerdings im Fall der Familiengründung „abweichend von Abs. 1" mindestens 120 % des gesetzlichen Mindestlohns einschließlich des Urlaubsgelds betragen.

19. Obwohl dies für den Sachverhalt im entscheidungserheblichen Zeitraum nicht unmittelbar von Bedeutung ist, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 3.22 Abs. 3 abweichend von Art. 3.22 Abs. 1 und 2 vorsieht, dass eine Aufenthaltserlaubnis auch dann erteilt wird, wenn die Hauptperson älter als 65 Jahre oder zur Gänze und dauerhaft arbeitsunfähig ist; unter diesen Umständen wird somit auf das Einkommenserfordernis verzichtet[4]. Nach Art. 3.22 Abs. 4 wird auf dieses Erfordernis

3 — D. h. die ‚Person, bei der sich der Ausländer aufhalten möchte', im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Buchst. c Vw 2000. Nach Art. 3.15 Vb 2000 kann er oder sie niederländischer Staatsangehöriger oder Ausländer mit rechtmäßiger Aufenthaltsgenehmigung sein. Letzterer entspricht dem ‚Zusammenführenden' nach der Richtlinie.

4 — Vgl. auch Art. 3.28 Abs. 4, wonach ein Antrag nicht auf der Grundlage von Art. 16 Abs. 1 Buchst. c der Vw 2000 abgelehnt werden darf, wenn die Person, mit der der Ausländer leben möchte, 65 Jahre oder älter oder arbeitsunfähig ist.

auch dann verzichtet, wenn die Nachreise von Familienangehörigen eines Flüchtlings innerhalb von drei Monaten nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus beantragt wird.

20. Nach Art. 3.74, der das Einkommenserfordernis des Art. 3.22 Abs. 1 Buchst. a näher bestimmt, sind die Existenzmittel nach Art. 16 Abs. 1 Buchst. c Vw 2000 ausreichend, wenn das Nettoeinkommen u. a. dem gesetzlichen Sozialhilferichtsatz einschließlich des Urlaubsgelds für die jeweils in Betracht kommende Kategorie (Alleinstehende, alleinstehende Elternteile oder Ehepaare) (Buchst. a) oder, bei Familiengründung, 120 % des Mindestlohns einschließlich des Urlaubsgelds (Buchst. d) entspricht.

21. Art. 3.74 Buchst. a nimmt auf den Sozialhilferichtsatz in Art. 21 der Wet werk en bijstand (Gesetz über Arbeit und Sozialhilfe, im Folgenden: Wwb) Bezug, der in ihrem Kapitel 3 („Allgemeine Sozialhilfe“) enthalten ist. Art. 21 ist eine der Bestimmungen, die „Sozialhilferichtsätze“ festlegen — Einkommenshöhen, unter denen eine Person Anspruch auf allgemeine Sozialhilfe hat. Außerdem sieht die Wwb in Kapitel 4, insbesondere in Art. 35 Abs. 1, vorübergehende „besondere Sozialhilfe“ vor, die die nachgeordneten Gebietskörperschaften Antragstellern gewähren, die über keine ausreichenden Einkünfte verfügen, um „die sich aus außergewöhnlichen Umständen ergebenden notwendigen Kosten des Lebensunterhalts“ zu bestreiten.

22. Laut Vorlagebeschluss betrugen der relevante gesetzliche Sozialhilferichtsatz zum maßgeblichen Zeitpunkt monatlich 1 207,91 Euro und der Wert für den Fall der Familiengründung (120 % des Mindestlohns) 1 441,44 Euro [5].

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

23. Frau Rhimou Chakroun, die Rechtsmittelführerin des Ausgangsverfahrens, wurde 1948 geboren und ist marokkanische Staatsangehörige. 1972 heiratete sie Herrn Chakroun, geboren am 1. Juli 1944; auch er ist marokkanischer Staatsangehöriger.

5 — Vergleicht man die einschlägigen niederländischen Vorschriften, scheinen diese Werte für das Nettoeinkommen zu gelten und entspricht der gesetzliche Sozialhilferichtsatz dem Nettomindestlohn, der in der Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Gesetz über den Mindestlohn und das Mindesturlaubsgeld) als Bruttobetrag angeführt ist.

24. Herr Chakroun hält sich seit 21. Dezember 1970 in den Niederlanden auf und besitzt seit 1975 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Seit Juli 2005 erhält er Arbeitslosenunterstützung, die, sofern sich die Umstände nicht ändern, bis Juli 2010 gewährt wird. Die fragliche Leistung, die Herrn Chakroun gewährt wird, weil er, solange er beschäftigt gewesen war, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet hatte, ist unstreitig keine „Sozialhilfeleistung", was nach den niederländischen Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinie verhindern würde, dass seine Gattin zu ihm nachreist.

25. Nach der Heirat lebte Frau Chakroun weiterhin in Marokko, beantragte jedoch am 1. März 2006 bei der niederländischen Botschaft in Rabat die Ausstellung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis[6], um bei ihrem Ehemann zu leben.

26. Mit Bescheid vom 17. Juli 2006 (der Widerspruch gegen diesen Bescheid wurde am 21. Februar 2007 zurückgewiesen) lehnte der niederländische Außenminister den Antrag ab, da zum maßgeblichen Zeitpunkt die Arbeitslosenunterstützung des Ehemanns nur monatlich 1 322,73 Euro einschließlich des Urlaubsgelds betragen habe, während das anwendbare Regeleinkommen bei Familiengründung bei monatlich netto 1 441,44 Euro einschließlich des Urlaubsgelds gelegen habe.

27. In der Ablehnung wurde auf einen Verwaltungsrunderlass verwiesen, wonach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie von den Mitgliedstaaten nicht verlange, sich für eine Prüfung anhand der Sozialhilferichtsätze, des Mindestlohns oder aber eines Prozentsatzes des Mindestlohns zu entscheiden. Von dem den Mitgliedstaaten eingeräumten Ermessen sei in Art. 3.22 und Art. 3.74 Buchst. d Vb 2000 Gebrauch gemacht worden. Außerdem sei zwar die Richtlinie sowohl auf die Familienzusammenführung als auch auf die Familiengründung anwendbar, doch schließe die Anknüpfung an den „Hauptaufenthalt" eine „Familienzusammenführung" aus, wenn eine in den Niederlanden wohnhafte Person während eines Urlaubsaufenthalts im Ausland eine Ehe eingegangen sei.

28. Die von Frau Chakroun gegen den Bescheid des Ministers erhobene Klage wurde von der Rechtbank 's-Gravenhage (Haager Bezirksgericht), Außenstelle Zutphen, am 15. Oktober 2007 abgewiesen. Ihr Rechtsmittel gegen dieses Urteil ist nun beim Raad van State anhängig.

29. Eine Streitfrage in diesem Verfahren betrifft die Art der Festlegung des

6 — Der Besitz einer solchen Erlaubnis ist grundsätzlich eine Voraussetzung dafür, eine ordentliche (befristete) Aufenthaltserlaubnis beantragen zu können (vgl. European Migration Network, *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002-2006*, 2007, S. 7 und 22).

anzuwendenden Einkommensrichtsatzes. Frau Chakroun bestreitet nicht, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie einen solchen Richtsatz zulässt, bringt jedoch vor, die Richtlinie erlaube nicht, einen höheren Schwellenwert als den festzusetzen, der im Allgemeinen zur Bestimmung der Kosten herangezogen werde, die zur Bestreitung des Lebensunterhalts erforderlich seien — nämlich, in den Niederlanden, den gesetzlichen Mindestlohn für die jeweils in Betracht kommende persönliche und familiäre Situation, unterhalb dessen die dieses Einkommen beziehende Person Anspruch auf allgemeine Sozialhilfe habe. Das vorlegende Gericht erläutert jedoch, dass verschiedene Formen der besonderen Sozialhilfe (und der Erlass von Gemeindeabgaben) auch von den nachgeordneten Gebietskörperschaften gewährt werden können, und zwar nicht nur an die Bezieher von Einkommen unter dem Mindestlohn, sondern auch an Personen, die zwar über Einkünfte in dieser Höhe oder darüber verfügen, die aber notwendige Kosten, die sich aus außergewöhnlichen Umständen ergeben, nicht bestreiten können. Solche besondere Sozialhilfe wird in gestaffelter Höhe gewährt und steht ab einem Einkommen zwischen 120 % und 130 % des Mindestlohns nicht mehr zu. Die Frage ist daher, ob Art. 7 Abs. 1 Buchst. c einem Mitgliedstaat erlaubt, eine Einkommensschwelle in einer Höhe festzulegen, die jede Möglichkeit des Rückgriffs auf diese Form besonderer Sozialhilfe ausschließt.

30. Eine weitere Streitfrage betrifft die von den Niederlanden vorgenommene Unterscheidung zwischen Familienzusammenführung und Familiengründung. Der Schwellenwert von 120 % des Mindestlohns gilt nur für den letztgenannten Fall. Nach Ansicht von Frau Chakroun schließt Art. 2 Buchst. d der Richtlinie jede Unterscheidung danach, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden in den betreffenden Mitgliedstaat entstanden sind, aus. Der Minister argumentiert hingegen, dass eine solche Unterscheidung bei Flüchtlingen getroffen werden könne (Art. 9 Abs. 2 der Richtlinie) und auch bei langfristig in der Gemeinschaft aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, die ihr Aufenthaltsrecht in einem zweiten Mitgliedstaat ausübten, getroffen werde[7].

31. Der Raad van State hat dem Gerichtshof daher folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

„1. Bedeutet die Wendung ‚Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen' in Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie, dass diese Bestimmung einem Mitgliedstaat erlaubt, eine Regelung für die Familienzusammenführung zu treffen, die dazu führt, dass die Familienzusammenführung einem Zusammenführenden nicht gestattet wird, der nachgewiesen hat, dass er über ausreichende feste und regelmäßige Einkünfte verfügt, um die allgemein notwendigen Kosten des Lebensunterhalts zu bestreiten, jedoch

7 — Art. 16 Abs. 1 und 5 der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44) gestattet einer solchen Person nur dann, von seiner oder ihrer Familie begleitet zu werden, wenn die Familie bereits im ersten Mitgliedstaat bestand.

wegen der Höhe seiner Einkünfte die besondere Sozialhilfe zur Bestreitung besonderer, individuell bestimmter notwendiger Kosten des Lebensunterhalts, einkommensabhängige Befreiungen von Abgaben nachgeordneter Gebietskörperschaften oder einkommensunterstützende Maßnahmen im Rahmen der gemeindlichen Politik für Einkommensschwache in Anspruch nehmen kann?

2. Ist die Richtlinie, insbesondere Art. 2 Buchst. d, dahin auszulegen, dass diese Bestimmung einer nationalen Regelung entgegensteht, in der bei der Anwendung des Einkommenserfordernisses des Art. 7 Abs. 1 Buchst. c danach unterschieden wird, ob familiäre Bindungen vor oder nach der Einreise desjenigen, der sich in dem Mitgliedstaat aufhält, entstanden sind?“

32. Frau Chakroun, die griechische und die niederländische Regierung sowie die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht. In der Sitzung am 21. Oktober 2009 haben Frau Chakroun, die niederländische Regierung und die Kommission mündlich verhandelt.

Würdigung

Einleitende Bemerkungen

33. Ich halte fest, dass Herr Chakroun nach dem Erlass des Vorlagebeschlusses das 65. Lebensjahr erreicht hat, so dass nunmehr bei der Entscheidung über einen Antrag auf Familienzusammenführung keine Einkommensschwelle mehr anwendbar sein dürfte[8]. Das Ausgangsverfahren betrifft jedoch einen Bescheid, der zu einem Zeitpunkt erlassen wurde, zu dem noch ein Schwellenwert anwendbar war, und dem Gerichtshof liegen keine Hinweise vor, dass dieses Verfahren durch die Änderung der Sachlage beeinflusst würde. Ich werde daher bei meinen weiteren Ausführungen davon ausgehen, dass die Anwendbarkeit dieses Schwellenwerts für die Entscheidung des Rechtsstreits vor dem Raad van State weiterhin relevant ist.

34. Die zwei Fragen dieses Gerichts sind zwar verschieden, aber voneinander abhängig. Obwohl kein zwingender Grund vorzuliegen scheint, sie in der einen oder anderen Reihenfolge zu behandeln, erachte ich es für sachdienlicher, zuerst zu untersuchen, ob ein differenziertes Einkünfteerfordernis vorgesehen werden darf, bevor geprüft wird, in welcher Höhe Einkünfte verlangt werden dürfen. Ich werde daher mit Frage 2 beginnen.

8 — Siehe oben, Nr. 19.

Frage 2

35. Das nationale Gericht fragt im Wesentlichen, ob Art. 2 Buchst. d der Richtlinie — nach dem die „Familienzusammenführung" alle Fälle erfasst, in denen ein Familienangehöriger zu einem Zusammenführenden nachreist, unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach dem Zeitpunkt entstanden sind, zu dem der Zusammenführende im betreffenden Mitgliedstaat ansässig wurde[9] — einer nationalen Regelung entgegensteht, die für den letztgenannten Fall ein höheres Einkünfteerfordernis vorsieht.

36. Die Wendung „unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden sind" spricht nicht ausdrücklich eine Differenzierung nach dem Zeitpunkt der Entstehung der familiären Bindungen an. Vielmehr spricht sie nach ihrer vielleicht am nächsten liegenden Auslegung, wie Frau Chakroun, die griechische Regierung und die Kommission im Wesentlichen vorbringen, dagegen, systematisch nach diesem Kriterium zu unterscheiden, wenn dies nicht durch eine näher konkretisierende Bestimmung gedeckt ist (wie z. B. Art. 9 Abs. 2 im Hinblick auf Flüchtlinge).

37. Die niederländische Regierung trägt hingegen vor, Art. 2 Buchst. d verbiete eine solche Differenzierung nicht *ausdrücklich*. Er definiere bloß einen allgemeinen Begriff, ohne die Möglichkeit einer weiteren Aufgliederung dieses Begriffs auszuschließen.

38. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht.

39. Der Gerichtshof hat gerade im Hinblick auf die Richtlinie daran erinnert, dass nach ständiger Rechtsprechung auch die Mitgliedstaaten die Erfordernisse des Schutzes der in der Gemeinschaftsrechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsätze, zu denen auch die Grundrechte zählen, bei der Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen zu beachten haben; sie müssen diese Regelungen deshalb, soweit möglich, so anwenden, dass diese Erfordernisse nicht verkannt werden[10].

9 — An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Begriffsdefinition in Art. 2 Buchst. d nur Fälle erfasst, in denen die familiären Bindungen entstanden sind, bevor der Familienangehörige dem Zusammenführenden nachreisen möchte, und die niederländische Definition der „Familiengründung" eine ähnliche Einschränkung vornimmt. Weder die eine noch die andere Definition erfasst den Fall eines Drittstaatsangehörigen, der in einen Mitgliedstaat einreisen möchte, um dort den Zusammenführenden zu heiraten. Im ursprünglichen Richtlinienvorschlag der Kommission (KOM[1999] 638 endg.) war dieser Fall sehr wohl erfasst (Art. 2 Buchst. e, S. 12 und 25). Im Januar 2001 wurden jedoch die Worte „zu bilden oder" aus der Wendung „mit dem Ziel, eine Familiengemeinschaft zu bilden oder aufrechtzuerhalten" gestrichen (Ratsdokument Nr. 5682/01 vom 31. Januar 2001).

10 — Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat, C-540/03, Slg. 2006, I-5769, Randnr. 105.

40. Einer dieser allgemeinen Grundsätze ist der Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. das Diskriminierungsverbot, der bzw. das einheitlich in dem Sinne definiert wird, dass „gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandelt werden, sofern eine solche Behandlung nicht objektiv gerechtfertigt ist“ [11].

41. Es wäre im gegebenen Zusammenhang tollkühn, zu behaupten, der Unterschied zwischen familiären Bindungen, die vor, und solchen, die nach der Einreise des Zusammenführenden in den Mitgliedstaat entstanden seien, könnten niemals eine wie auch immer geartete unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.

42. Wie jedoch die Kommission hervorgehoben hat, dürfte es keinen Grund geben, der es rechtfertigen könnte, für den einen Fall ein höheres Mittelerfordernis als für den anderen festzulegen. Der Betrag, der für den Lebensunterhalt des Zusammenführenden und seiner oder ihrer Familie erforderlich ist, ohne dass Sozialhilfeleistungen in Anspruch genommen werden müssen — und den die Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 1 Buchst. c verlangen dürfen —, kann selbstverständlich von verschiedenen Umständen abhängen, wie z. B. der Zahl und dem Alter der Familienangehörigen, ihrem Betreuungsbedarf oder ihrer Arbeitsfähigkeit. Aber wie hoch dieser Betrag auch sein mag — er hängt normalerweise nicht davon ab, ob die familiären Bindungen vor oder nach dem Zeitpunkt entstanden sind, zu dem der Zusammenführende rechtmäßig im Aufnahmestaat ansässig wurde.

43. Wird bei der Umsetzung der Richtlinie der Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. das Diskriminierungsverbot beachtet, ist eine Differenzierung wie nach niederländischem Recht daher ausgeschlossen.

44. Die niederländische Regierung macht jedoch noch ein weiteres Argument geltend. Das höhere Mittelerfordernis stelle nämlich in Wirklichkeit die Regel dar. Tatsächlich seien für den Lebensunterhalt einer Familie ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen 120 % des Mindestlohns erforderlich. Das niedrigere Erfordernis sei eine Ausnahme von dieser Regel. Es handle sich um eine günstigere Regelung, die Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie ausdrücklich zulasse und die dazu diene, den internationalen Verpflichtungen der Niederlande nachzukommen, insbesondere der in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Pflicht zur Achtung des Familienlebens — und die Regierung ist der Ansicht, dass Familien, die bei der Einreise des Zusammenführenden in

11 — Vgl. zuletzt Urteil vom 7. Juli 2009, S.P.C.M. u. a., C-558/07, Slg. 2009, I-5783, Randnr. 74. Auch der 5. Erwägungsgrund der Richtlinie nimmt auf das Diskriminierungsverbot Bezug; es gehört zu den von den Mitgliedstaaten anerkannten Werten und Grundsätzen, auf die im 11. Erwägungsgrund verwiesen wird.

den Mitgliedstaat bereits gegründet seien, solcher Achtung eher bedürften als solche, die erst gegründet werden müssten.

45. Auch dieses Argument überzeugt mich nicht.

46. Erstens — obwohl dies eine Frage der Auslegung nationalen Rechts und daher Sache der niederländischen Gerichte ist — scheint es im Widerspruch zum Gesetzeswortlaut selbst zu stehen. Art. 3.22 Abs. 1 Vb 2000 legt eine Einkommensschwelle fest. Nur für Fälle der Familiengründung soll ausdrücklich „abweichend von Abs. 1“ der höhere Schwellenwert des Art. 3.22 Abs. 2 gelten. Es fällt mir sehr schwer, diese Bestimmung in dem Sinne zu verstehen, dass Abs. 2 einen allgemeinen Schwellenwert und Abs. 1 eine Ausnahme hierzu festlegen soll.

47. Selbst wenn dies nach merkwürdiger Auslegung doch der Fall sein sollte, könnte ich der Argumentation der Regierung dennoch nicht folgen. Die Mitgliedstaaten können günstigere Regelungen als die anwenden, die die Richtlinie verlangt oder erlaubt[12], doch müssen sie dabei den Gleichbehandlungsgrundsatz bzw. das Diskriminierungsverbot beachten. Da die Frage, ob die familiären Bindungen vor oder nach dem Zeitpunkt entstanden sind, zu dem der Zusammenführende rechtmäßig im Aufnahmestaat ansässig wurde, keine objektive Grundlage für die Anwendung unterschiedlicher Einkommensschwellen in sonst vergleichbaren Fällen bieten kann, ist es irrelevant, ob der höhere Schwellenwert die Ausnahme oder die Regel ist.

48. Diese Auffassung lässt die anderen Abweichungen[13] unberührt, auf die die niederländische Regierung ihr Vorbringen stützt. Sowohl Alter als auch Arbeitsunfähigkeit sind objektive Merkmale, die mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit die Einkünfte einer Person beeinflussen und es daher rechtfertigen, Einkommensschwellen herabzusetzen oder auf sie zu verzichten. Dass außerdem für den Fall, dass Familienangehörige eines Flüchtlings innerhalb von drei Monaten nach Zuerkennung des Flüchtlingsstatus die Nachreise beantragen, gar kein Schwellenwert vorgesehen ist, basiert nicht nur auf einer objektiven Rechtfertigung (die für den Flüchtlingsstatus vorausgesetzte begründete Furcht vor Verfolgung[14] betrifft mit besonderer Wahrscheinlichkeit auch den unmittelbaren Familienkreis und spricht für eine Zusammenführung noch bevor im Auf-

12 — Art. 3 Abs. 5 (siehe oben, Nr. 5).

13 — Oben in Nr. 19 dargestellt.

14 — Vgl. Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 304, S. 12).

nahmestaat feste und regelmäßige Einkünfte des Flüchtlings gewährleistet sind), sondern wird von Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie ausdrücklich verlangt.

49. Diese Auffassung steht auch Anpassungen des Schwellenwerts nicht entgegen, die im Einzelfall aus objektiven Gründen beschlossen werden könnten. Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie verlangt nämlich von Mitgliedstaaten, bei der Anwendung eines Einkünfteerfordernisses die Einkünfte des Zusammenführenden anhand ihrer Art und Regelmäßigkeit zu beurteilen, und erlaubt die Berücksichtigung der Anzahl der Familienangehörigen. Art. 17 verlangt außerdem, dass bei abschlägigen Entscheidungen über die Familienzusammenführung verschiedene individuelle Umstände berücksichtigt werden. Die Richtlinie verlangt somit eine individuelle Prüfung jedes einzelnen Antrags und schließt eine pauschale Anwendung abstrakter Schwellenwerte unter Außerachtlassung der konkreten Fallumstände aus[15].

50. Zu erwähnen sind ferner die Ausführungen in der ablehnenden Entscheidung über den Antrag von Frau Chakroun, die offenbar der Rechtfertigung der Unterscheidung zwischen Familienzusammenführung und Familiengründung dienen und wonach eine ungünstigere Behandlung angezeigt sei, wenn ein in den Niederlanden ansässiger Zusammenführender während eines Auslandsurlaubs eine Ehe schließe. Selbst wenn man unterstellt, es handle sich dabei um eine tragfähige Prämisse (vielleicht deshalb, weil dadurch Zweckehen ausgesondert werden), muss dennoch eine individuelle Prüfung vorgenommen werden.

51. Ich kann nicht erkennen, worin in objektiver Hinsicht der grundsätzliche Unterschied zwischen zwei Drittstaatsangehörigen bestehen soll, die in einem Mitgliedstaat leben möchten, um dort zu arbeiten und eine Familie zu gründen, wenn einer von ihnen vor der Auswanderung heiratet, während der andere erst später, während eines Besuchs in seinem oder ihrem Herkunftsland, heiraten möchte. Der Unterschied zwischen ihnen könnte z. B. bloß in der (fehlenden) Bereitschaft der Eltern der Braut bestehen, einen Schwiegersohn zu akzeptieren, der noch nicht finanziell unabhängig war.

52. Zudem hält die niederländische Regierung in ihren schriftlichen Erklärungen ausdrücklich fest, dass Familienangehörigen auch dann Aufenthaltstitel ausgestellt werden, wenn die familiären Bindungen nach der Ankunft des Zusammenführenden entstanden sind und der Einkommensrichtsatz nicht erreicht wird, sofern Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention dies verlangt

15 — Vgl. auch Art. 6 der Richtlinie (Nr. 7 oben) und Art. 16 (Nr. 11); Letzterer verlangt bei der Entscheidung über einen Antrag auf Verlängerung eines Aufenthaltstitels die Berücksichtigung des Einkommens von Familienangehörigen. Außerdem weise ich darauf hin, dass alle Verfahrensbeteiligten einschließlich der niederländischen Regierung einräumen, dass Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Prüfung von Fall zu Fall verlangt.

— was zugleich bedeutet, dass individuelle Prüfungen vorgenommen werden.

Frage 1

53. Solche Prüfungen scheinen geeignet, angemessenen Schutz gegen missbräuchliche Einwanderung durch Zweckehen zu gewährleisten.

54. Die (zum maßgeblichen Zeitpunkt) fast 34 Jahre währende Ehe von Herrn und Frau Chakroun ist jedoch kaum mit einer Zweckehe oder dem vergleichbar, was als „Mitnahme einer Urlaubsbraut" bezeichnet werden könnte. Der Verweis auf diesen deutlich anders gelagerten Fall in der ablehnenden Entscheidung über den Antrag von Frau Chakroun scheint darauf hinzudeuten, dass das Verfahren weit hinter der von der Richtlinie und von Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention verlangten individuellen Prüfung zurückblieb.

55. Nach alledem bin ich der Auffassung, dass die Richtlinie die Vornahme einer Unterscheidung wie die hier fragliche ausschließt, soweit sie nicht auf objektiven Faktoren beruht, die an die Höhe der für den Lebensunterhalt des Zusammenführenden und seiner oder ihrer Familie erforderlichen Einkünfte anknüpfen, und soweit sie unabhängig von den Umständen des Einzelfalls gilt.

56. In Anbetracht der von mir vorgeschlagenen Antwort auf Frage 2 müssen die Erwägungen zur Frage 1 von der Annahme ausgehen, dass der Mitgliedstaat einen einheitlichen Schwellenwert anwendet, der „dazu führt, dass die Familienzusammenführung einem Zusammenführenden nicht gestattet wird, der nachgewiesen hat, dass er über ausreichende feste und regelmäßige Einkünfte verfügt, um die allgemein notwendigen Kosten des Lebensunterhalts zu bestreiten, jedoch wegen der Höhe seiner Einkünfte die besondere Sozialhilfe zur Bestreitung besonderer, individuell bestimmter notwendiger Kosten des Lebensunterhalts, einkommensabhängige Befreiungen von Abgaben nachgeordneter Gebietskörperschaften oder einkommensunterstützende Maßnahmen im Rahmen der gemeindlichen Politik für Einkommensschwache in Anspruch nehmen kann".

57. Zunächst schließt Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie meines Erachtens die Festlegung einer bestimmten Einkünfteschwelle so lange nicht aus, als sie die Berücksichtigung der besonderen Umstände jedes einzelnen Falles ermöglicht.

58. Ferner bestimmt Art. 7 Abs. 1 Buchst. c, dass die Mitgliedstaaten „die Höhe der Mindestlöhne und -renten … berücksichtigen [können]". Es ist daher eindeutig nicht erforderlich, dass der Schwellenwert mit 100 % (oder einem anderen Prozentsatz) des nationalen Mindestlohns festgelegt wird — was auch gar nicht möglich wäre, da im nationalen

Recht von sieben Mitgliedstaaten kein gesetzlicher Mindestlohn festgelegt ist[16].

59. Ferner dürfen als Richtsatz die Einkünfte herangezogen werden, die für den Lebensunterhalt der zusammengeführten Familie ausreichen, ohne dass Sozialhilfeleistungen in Anspruch genommen werden müssen. Obwohl ein nationaler Mindestlohn, wo er existiert, in dieser Hinsicht als nützlicher Anhaltspunkt erscheinen könnte (da eine der Funktionen eines solchen Lohns darin bestehen kann, die Sicherstellung des Existenzminimums des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber, und nicht durch den Staat, zu gewährleisten), ist nicht davon auszugehen, dass er mit dem Einkommensniveau übereinstimmt, ab dem keine Sozialhilfeleistungen mehr gewährt werden. Aus verschiedenen politischen oder wirtschaftlichen Gründen kann der Anspruch auf Sozialhilfeleistungen schon bei einem unter dem Mindestlohn liegenden Einkommen enden oder selbst bei höherem Einkommen fortbestehen[17]. Klar ist jedoch, dass Art. 7 Abs. 1 Buchst. c den Mitgliedstaaten nicht erlaubt, höhere Einkünfte als die zu verlangen, die für den Lebensunterhalt der gesamten Familie erforderlich sind, ohne dass Sozialhilfeleistungen in Anspruch genommen werden müssen.

60. Frau Chakroun und die niederländische Regierung haben in ihren Erklärungen vorgetragen, dass der Begriff „Sozialhilfeleistungen des betreffenden Mitgliedstaates“ näher definiert werden müsste.

61. Frau Chakroun führt dazu aus, Art. 7 Abs. 1 Buchst. c erlaube keine Anwendung eines Richtsatzes, der, wie alle hier fraglichen Formen besonderer Sozialhilfe, an Hilfeleistungen anknüpfe, die von Gemeinde zu Gemeinde variierten, da er auf die Sozialhilfeleistungen des *Mitgliedstaats* und auf die Höhe der *nationalen* * Mindestlöhne und -renten verweise[18].

62. Dieses Vorbringen überzeugt mich nicht zur Gänze.

16 — In Österreich, Zypern, Dänemark (für das die Richtlinie nicht bindend ist), Finnland, Deutschland, Italien und Schweden gilt kein nationaler gesetzlicher Mindestlohn: vgl. Eurostat, „Minimum wages in January 2009“, *Data in focus* Nr. 29, 2009, S. 1.

17 — Tatsächlich hat die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung angegeben, der niederländische Mindestlohn reiche nur zur Abdeckung der alltäglichsten Grundbedürfnisse, und die besondere Sozialhilfe sei eine notwendige Ergänzung zur Sicherung eines minimalen Lebensstandards — eine Angabe, die in Anbetracht der Entscheidung der Regierung, den Nettomindestlohn als Einkommensschwelle bei Familienzusammenführungen festzulegen, überraschen mag, gerade dann, wenn der niederländische Mindestlohn nach Kaufkraftmaßstäben als zweithöchster innerhalb der Europäischen Union gilt (vgl. „Minimum wages in January 2009“, in Fn. 16 angeführt, S. 3).

* — A. d. Ü.: In der deutschen Sprachfassung der Richtlinie 2003/86 enthält Art. 7 Abs. 1 Buchst. c keinen Hinweis auf *nationale* Mindestlöhne und -renten (hingegen engl. „minimum *national* wages and pensions“).

18 — Ähnlich Art. 7 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158, S. 77) und, vormals, Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht (ABl. L 180, S. 26).

63. Einerseits umfasst zwar nach vertretbarer Auffassung der Begriff der Sozialhilfeleistungen „eines Mitgliedstaats“ rein lokale Initiativen nicht, doch haben einige Mitgliedstaaten ein föderales oder quasiföderales Regierungssystem, in dem die Verantwortung für Bereiche wie die Sozialhilfe an regionale oder vergleichbare Gebietskörperschaften übertragen werden kann. Außerdem sind im vorliegenden Fall die die Fragen des Raad van State betreffenden Formen der Sozialhilfe in nationalen Gesetzen geregelt, auch wenn ihre Anwendung im Einzelnen Sache der nachgeordneten Gebietskörperschaften ist.

64. Andererseits hat die niederländische Regierung in der mündlichen Verhandlung angegeben, die 120%-Schwelle sei als nationaler Durchschnittswert, über dem keine besondere Sozialhilfe mehr beansprucht werden könne, gewählt worden, während der Anspruch tatsächlich, je nach zuständiger Gemeinde, bei 110 % oder auch bei 130 % des Mindestlohns enden könne. Somit scheint ein einheitlicher Schwellenwert von 120 % für bestimmte Familien, die keinen Anspruch auf besondere Sozialhilfe haben, die Zusammenführung auszuschließen, und sie bestimmten Familien zu ermöglichen, die einen solchen Anspruch haben. Das scheint weder mit Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie noch mit dem Erfordernis individueller Prüfung vereinbar.

65. Die niederländische Regierung ist wiederum der Ansicht, die Richtlinie akzeptiere die Unterschiede hinsichtlich der Art und der Höhe von Sozialhilfeleistungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten; nichtsdestoweniger seien der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Unterscheidung zwischen „Sozialleistungen“ und „Sozialhilfeleistungen“ im Zusammenhang mit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates[19] Hinweise zu entnehmen.

66. Dieser Hinweis scheint auf den ersten Blick vernünftig, obwohl, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben hat, der Grund für die Unterscheidung im Kontext der Verordnung Nr. 1408/71 (die die Exportierbarkeit von Leistungen behandelt) vielleicht nicht auf andere Konstellationen übertragen werden kann. Meines Erachtens muss der Gerichtshof aber hierzu nicht abschließend Stellung nehmen, da nicht bestritten worden ist — und auch unbestreitbar erscheint —, dass die in der Frage des Raad van State erwähnten Maßnahmen tatsächlich Sozialhilfeleistungen im Sinne der Richtlinie sind.

67. Viel wichtiger ist meines Erachtens der Umstand, dass die betreffenden Formen der Sozialhilfe nur unter besonderen Umständen gewährt werden. Auch wenn unbestritten ist, dass sie Personen gewährt werden können, deren Einkünfte zwischen 100 % und 120 % des Mindestlohns betragen, ist ebenso klar,

19 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2), in der geänderten Fassung. Vgl. insbesondere Urteil vom 16. Juli 1992, Hughes, C-78/91, Slg. 1992, I-4839, Randnrn. 17 und 18.

dass sie nicht allen diesen Personen gewährt werden. Tatsächlich bedeutet die Verwendung des Wortes „außergewöhnlich“ im Gesetz zwangsläufig, dass sie nur einer Minderheit der betroffenen Bevölkerung gewährt werden, und selbst dann nur zeitweise.

68. In der mündlichen Verhandlung hat die niederländische Regierung angegeben, die Ausgaben für besondere Sozialhilfe hätten im Jahr 2007 insgesamt 243 Millionen Euro und die durchschnittliche Auszahlung im Einzelfall 150 Euro betragen. Wäre jede Zahlung an eine jeweils andere Person geflossen, machte dies ungefähr ein Zehntel der niederländischen Bevölkerung aus, obwohl eine jährliche Zahlung von 150 Euro eindeutig keinerlei Zusammenhang zum Unterschiedsbetrag zwischen einem Jahresnettoeinkommen in Höhe von 100 % und einem Jahresnettoeinkommen in Höhe von 120 % des Mindestlohns aufweist, der sich, ausgehend von den Zahlenangaben des vorlegenden Gerichts, zum maßgeblichen Zeitpunkt auf etwas mehr als 2 800 Euro beliefe. Der Gerichtshof kann aus solchen Zahlen natürlich keine verlässlichen Schlussfolgerungen ziehen, aber es erscheint doch plausibel, dass tatsächlich der Großteil der Zahlungen an eine viel kleinere Anzahl von Personen floss, von denen ein erheblicher Anteil wahrscheinlich weniger als den nationalen Mindestlohn verdient.

69. Wo auch immer hier die Wahrheit liegt, scheinen mir die Zahlen der Regierung ihre Behauptung, eine einheitliche Einkommensschwelle von 120 % des nationalen Mindestlohns sei erforderlich, um zu gewährleisten, dass die Familienzusammenführung nicht die „Inanspruchnahme der Sozialhilfeleistungen“ nach sich ziehe — eine Behauptung, die sich auch schlecht mit der eigenen Angabe der Regierung während der mündlichen Verhandlung verträgt, Ansprüche auf besondere Sozialhilfeleistungen würden von Fall zu Fall geprüft —, nicht glaubwürdig zu untermauern.

70. In Anbetracht des Erfordernisses einer Prüfung von Fall zu Fall, das die gesamte Richtlinie durchdringt, kann meines Erachtens die bloße Möglichkeit, bestimmte Sozialhilfeformen unter außergewöhnlichen Umständen (die ihrerseits von Fall zu Fall geprüft werden) beanspruchen zu können, kein Grund für die systematische Ablehnung von Anträgen auf Familienzusammenführung sein. Im Gegensatz dazu sind Einkünfte in einer Höhe, die automatisch zum Bezug von Sozialhilfeleistungen durch eine Einzelperson oder eine Familie führen, ein Fall, der klar unter die von Art. 7 Abs. 1 Buchst. c zugelassene Voraussetzung fällt.

71. Meines Erachtens sollte Frage 1 daher dahin beantwortet werden, dass die Richtlinie die Festlegung eines Einkünfteerfordernisses in der hier fraglichen Weise nicht gestattet.

Ergebnis

72. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Raad van State wie folgt zu beantworten:

„1. Art. 2 Buchst. d in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung stehen einer nationalen Regelung entgegen, in der bei der Anwendung des Einkünfteerfordernisses des Art. 7 Abs. 1 Buchst. c danach unterschieden wird, ob familiäre Bindungen vor oder nach der Einreise desjenigen, der sich in dem Mitgliedstaat aufhält, entstanden sind, soweit sie nicht auf objektiven Faktoren beruht, die an die Höhe der für den Lebensunterhalt des Zusammenführenden und seiner oder ihrer Familie erforderlichen Einkünfte anknüpfen, und soweit sie unabhängig von den Umständen des Einzelfalls gilt.

2. Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2003/86 gestattet einem Mitgliedstaat nicht, ein Einkünfteerfordernis festzulegen, das systematisch zur Ablehnung des Antrags auf Familienzusammenführung in Fällen führt, in denen die zusammengeführte Familie keinen automatischen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen hat, sondern nur einen potenziellen Anspruch unter außergewöhnlichen Umständen."