KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 1.12.1999
KOM(1999) 638 endgültig

1999/0258 (CNS)

Vorschlag

RICHTLINIE DES RATES

betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

(von der Kommission vorgelegt)

BEGRÜNDUNG

1. AUF DEM WEG ZU EINER GEMEINSAMEN EUROPÄISCHEN EINWANDERUNGSPOLITIK FÜR DRITTSTAATSANGEHÖRIGE: DIE FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

1.1. Mit dem Vertag von Amsterdam, der am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist, sind Änderungen eingeführt worden, die den schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorsehen. Hierzu müssen auf Grundlage des EG-Vertrags zum einen Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs in Verbindung mit flankierenden Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung erlassen und zum anderen sonstige Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Schutze der Rechte von Staatsangehörigen dritter Länder eingeleitet werden. Die einwanderungspolitischen Maßnahmen sind in Artikel 63 Absätze 3 und 4 definiert und betreffen die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie die Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln durch die Mitgliedstaaten, die illegale Einwanderung und den illegalen Aufenthalt sowie die Rechte und die Bedingungen, aufgrund der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhältige Drittstaatsangehörige in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen.

So können nunmehr im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft[1] Maßnahmen über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten beschlossen werden; vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags war dieser Bereich durch die Bestimmungen des Titels VI des Vertrags über die Europäische Union geregelt und fiel nur teilweise in die Zuständigkeit der Gemeinschaft[2].

1.2. Der Europäische Rat anerkannte auf seiner Sondertagung in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999, daß eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen erforderlich ist. Dazu ist eine gemeinsame Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern vorzunehmen. Der Europäische Rat ersuchte den Rat, anhand von Vorschlägen der Kommission rasch entsprechende Beschlüsse zu fassen. Diese sollten nicht nur der Aufnahmekapazität der einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch ihren historischen und kulturellen Bindungen mit den Herkunftsländern Rechnung tragen[3].

1.3. Die Kommission betrachtet die Festlegung der wesentlichen Grundsätze einer gemeinsamen Einwanderungspolitik als eine wichtige Aufgabe, der sie gebührende Aufmerksamkeit schenken wird. Ihrer Ansicht nach war das Konzept eines Einwanderungsstopps, von dem in der europäischen Einwanderungsdebatte der letzten Jahre immer wieder die Rede war, zu keinem Zeitpunkt realistisch oder zweckmäßig. Aus verschiedenen Gründen wurde keine Einwanderungspolitik in dieser Form betrieben. So sollte beispielsweise die Einwanderung im Rahmen der

---

[1] Drei Mitgliedstaaten (dem Vereinigten Königreich und Irland sowie Dänemark) wird aufgrund der sie betreffenden Protokolle zum Vertrag ein Sonderstatus zuerkannt.

[2] An dieser Stelle sei angemerkt, daß selbst vor Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige bei Überschreiten der Außengrenzen in Besitz eines Visums sein mußten sowie visumsrechtliche Maßnahmen bei einem plötzlichen Zustrom von Drittstaatsangehörigen in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fielen.

[3] Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 20.

Familienzusammenführung auf kurze und mittlere Sicht nicht behindert werden; zudem bestand in mehreren Wirtschaftssektoren ein Mangel an Arbeitskräften. Schließlich wollten die Mitgliedstaaten gegenüber der Außenwelt Offenheit signalisieren und ihre besonderen Beziehungen zu bestimmten Drittstaaten weiterhin pflegen. Längerfristige Überlegungen, wie die demographische Entwicklung in Richtung einer Überalterung der Bevölkerung und deren Auswirkungen auf die Sozialschutzsysteme und die Rentenfinanzierung, spielten ebenfalls eine Rolle.

1.4. Angesichts der derzeitigen Beschäftigungslage kann die Gemeinschaft Einreise und Aufenthalt nicht so großzügig wie in den fünfziger und sechziger Jahren regeln. Andererseits sollten diese Regelungen auch nicht allein durch die Arbeitslosenquote bestimmt werden. In einzelnen Wirtschaftssektoren könnten beispielsweise Arbeitskräfte mit spezifischen Qualifikationen fehlen. Ganz allgemein muß eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik so flexibel sein, daß sie den wirtschaftlichen oder sozialen, kulturell oder historisch bedingten Faktoren der Einwanderung sowohl bei den Aufnahmeländern als auch bei den Herkunftsländern Rechnung tragen kann.

1.5. Entsprechend den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere wird die Kommission mit der Erarbeitung von Vorschriften zur legalen Einwanderung beginnen und die bisher von der Union unternommenen diesbezüglichen Anstrengungen zielstrebig fortsetzen, um alle im Rahmen von Titel IV EG-Vertrag gebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen. Mittelfristig wird sie der Reihe nach alle Fragen betreffend die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen behandeln und dabei den Schwerpunkt auf die Einreise und den Aufenthalt zu Studienzwecken, zum Zweck der Aufnahme einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit oder einer nicht auf die Erzielung von Gewinn gerichteten Tätigkeit legen. Die Kommission beabsichtigt außerdem, die Frage der Rechtsstellung jener Drittstaatsangehörigen zu regeln, die im Besitz einer Daueraufenthaltserlaubnis sind; schließlich will sie die Anwendung von Artikel 63 Absatz 4 EG-Vertrag sicherstellen, der rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhältigen Drittstaatsangehörigen das Recht zum Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat gewährt.

2. EINREISE UND AUFENTHALT ZUM ZWECKE DER FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

2.1. Bereits seit einigen Jahren bietet vor allem die Familienzusammenführung Drittstaatsangehörigen die Möglichkeit zur legalen Einreise und zum legalen Aufenthalt in der Europäischen Union. Die Einwanderung aus familiären Gründen ist in fast allen OECD-Ländern, insbesondere in Kanada und den Vereinigten Staaten, ein weitverbreitetes Phänomen. Ähnliches gilt für die EU, auch wenn zahlenmäßige Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen sind. Als Einwanderung aus familiären Gründen gilt zum einen der Familiennachzug, d.h. der bereits in einem Mitgliedstaat ansässige Haushaltsvorstand holt seine Angehörigen nach, und zum anderen die Familiengründung; in diesem Fall entstehen familiäre Bindungen erst nach der Einreise des Drittstaatsangehörigen.

2.2. Diese Art der legalen Einwanderung ist nicht nur zahlenmäßig relevant, sondern bildet auch eine wichtige Voraussetzung für die Integration der rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen. Die Anwesenheit der Familienmitglieder ermöglicht ein normales Familienleben und somit eine größere Stabilität und bessere Verwurzelung der Menschen in dem Land.

3. DER INTERNATIONALE RECHTSRAHMEN

3.1. Die Familienzusammenführung wird nicht vollständig durch innerstaatliches Recht geregelt, sondern fällt teilweise unter das Völkerrecht. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (beide aus dem Jahre 1966) erkennen die Familie als die natürliche Kernzelle der Gesellschaft an, die von dieser und von den Staaten Schutz und Beistand erfahren soll. In dem Übereinkommen Nr. 143 der Internationalen Arbeitsorganisation, ratifiziert von Italien, Portugal und Schweden, werden die Staaten aufgefordert, die Familienzusammenführung aller Wanderarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, zu erleichtern.

3.2. Das von der UN-Generalversammlung im Dezember 1990 verabschiedete internationale Übereinkommen enthält folgende Bestimmungen zur Familienzusammenführung: "Die Vertragsstaaten ergreifen die Maßnahmen, die sie für geeignet halten und die in ihre Zuständigkeit fallen, um die Zusammenführung der Wanderarbeitnehmer mit ihren Ehegatten oder Personen, mit denen sie Beziehungen unterhalten, die nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften der Ehe vergleichbare Wirkungen haben, sowie mit ihren minderjährigen, unterhaltsberechtigten ledigen Kindern zu erleichtern." Weiter bestimmt das Übereinkommen, daß die "Familienangehörigen von Wanderarbeitnehmern im Beschäftigungsstaat die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Staates (genießen)". Dies gilt u.a. für den Zugang zu Einrichtungen und Angeboten der allgemeinen und beruflichen Bildung, zu Gesundheits- und Sozialdiensten sowie zum kulturellen Leben. Außerdem sollen die Staaten den Kindern von Wanderarbeitnehmern die Eingliederung durch Unterweisung in der örtlich gesprochenen Sprache wie auch ihrer Muttersprache erleichtern. Schließlich sollen die Staaten im Falle des Todes eines Wanderarbeitnehmers oder der Auflösung der Ehe wohlwollend in Erwägung ziehen, Familienangehörigen des Arbeitnehmers eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, bei der die Dauer des Aufenthalts berücksichtigt wird. Familienangehörigen, denen keine solche Erlaubnis erteilt wird, ist vor der Ausreise eine angemessene Frist zur Regelung ihrer Angelegenheiten einzuräumen. Das Übereinkommen ist wegen der unzureichenden Zahl von Ratifizierungen bisher nicht in Kraft getreten; kein Mitgliedstaat hat es bis dato ratifiziert.

3.3. Das Genfer Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge ("Genfer Flüchtlingskonvention") sieht kein Recht auf Familienzusammenführung vor. Im Falle von Flüchtlingen wurde dieses Recht jedoch in der Schlußakte der Konferenz, die das Übereinkommen von 1951 geschlossen hat, anerkannt. Der Exekutivausschuß des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) hat die Staaten mehrfach daran erinnert, daß der Grundsatz der Einheit der Familie in den internationalen Rechtsakten über die Menschenrechte verankert ist, und die Regierungen aufgefordert, angemessene Maßnahmen zur Sicherung der Einheit der Familie zu treffen. Im Zusammenhang mit der Definition der Begriffe Familie und Familienangehörige hat sich der UNHCR-Exekutivausschuß für eine pragmatische, flexible Handhabung ausgesprochen, um zu gewährleisten, daß der physischen, finanziellen und psychischen Abhängigkeit im Rahmen der Kerngruppe von Eltern und Kindern Rechnung getragen wird[4].

---

[4] Schlußfolgerungen Nr. 9 (XXVIII), Nr. 24 (XXXII), Nr. 84 (XLVIII), Nr. 85 (XLIX) und Schlußfolgerungen der 50. Sitzung von 1999.

3.4. Bei den internationalen Rechtsakten nimmt das Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 einen besonderen Platz ein. Die Vertragsstaaten verpflichten sich darin, sicherzustellen, daß ein Kind nicht gegen den Willen seiner Eltern von diesen getrennt wird. Anträge auf Ausreise aus einem Land oder Einreise in ein Land zum Zwecke der Familienzusammenführung sind demzufolge wohlwollend, zügig und human zu prüfen. Bei allen das Kind betreffenden Entscheidungen muß dessen Wohl vorrangig berücksichtigt werden.

3.5. Unter den europäischen Rechtsinstrumenten, die Bestimmungen zur Familienzusammenführung enthalten, ist vor allem die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 zu nennen, in der die Grundsätze der Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 8) sowie des Rechts auf Eheschließung und Gründung einer Familie (Artikel 12) verankert sind. Der Gerichtshof hat diese Bestimmungen in zahlreichen Entscheidungen ausgelegt und ist dabei zu dem Schluß gelangt, daß sich daraus für die Familienmitglieder von rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats ansässigen Drittstaatsangehörigen kein unbeschränktes Recht auf Zusammenführung ableiten läßt; ebensowenig erkennt der Gerichtshof das Recht auf absoluten Schutz vor Trennung von den Familienmitgliedern im Ausweisungsfall an, es sei denn, daß im Herkunftsland keine Aussicht auf ein normales Familienleben besteht. In seinen Entscheidungen hat der Gerichtshof allerdings auch den Ermessensspielraum der Behörden hinsichtlich der Kontrolle der Einreise in das Hoheitsgebiet sowie hinsichtlich der Ausweisung eingeschränkt.

3.6. Zwei europäische Rechtsinstrumente, die Europäische Sozialcharta von 1961 und das Europäische Übereinkommen von 1977 über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer, enthalten ausdrückliche Bestimmungen zur Familienzusammenführung. In der Europäischen Sozialcharta verpflichten sich die Vertragsparteien, die Zusammenführung der Familien von Wanderarbeitnehmern, die sich in ihrem Gebiet niederlassen dürfen, soweit wie möglich zu erleichtern. Damit soll den Wanderarbeitnehmern und ihren Angehörigen ermöglicht werden, ihr Recht auf Schutz und Beistand geltend zu machen. Das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer bestimmt, daß der Ehegatte und die ledigen Kinder das Recht haben, dem bereits im Gebiet eines Vertragsstaates wohnhaften Wanderarbeitnehmer nachzufolgen. Der Anwendungsbereich dieses Übereinkommens ist jedoch in zweierlei Hinsicht begrenzt: zum einen betrifft es ausschließlich abhängig Beschäftigte, zum anderen gilt es nur für diejenigen Arbeitnehmer, die Angehörige eines der Vertragsstaaten des Übereinkommens sind. Das Übereinkommen ist bisher nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden.

4. DIE LAGE IN DEN MITGLIEDSTAATEN

4.1. Der Grundsatz des Schutzes der Familie ist in mehreren Mitgliedstaaten, z.B. in Deutschland, Portugal und Italien, verfassungsrechtlich verankert. Dabei erkennen die Mitgliedstaaten entweder ein Recht auf Familienzusammenführung an, oder es liegt in ihrem Ermessen, Drittstaatsangehörigen dieses Recht je nach ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe und ihrer Rechtsstellung zu gewähren. Lediglich ein Mitgliedstaat entscheidet über Einreiseanträge anhand einer Quotenregelung.

4.2. Für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung gelten allerdings bestimmte Auflagen, beispielsweise die Achtung der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit, das Vorhandensein eines angemessenen Wohnraums und

ausreichender finanzieller Mittel, gegebenenfalls auch eine Wartezeit. In diesen Punkten weichen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten deutlich voneinander ab.

4.3. Hinsichtlich der Wohnung verlangen einige Mitgliedstaaten von dem in ihrem Gebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen, der seine Angehörigen nachkommen lassen möchte, den Nachweis eines ausreichenden Wohnraums, der eine Unterbringung unter annehmbaren Bedingungen gewährleistet. Dieses Kriterium ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich festgesetzt. So muß der Wohnraum in Deutschland dem Stand einer Sozialwohnung vergleichbar sein, während in Frankreich, Portugal und den Niederlanden eine für die eigenen Bürger als normal eingestufte Wohnung die Bedingungen erfüllt. Daneben können weitere Kriterien, wie Größe, Hygiene und Sicherheit herangezogen werden (Griechenland, Italien, Österreich, Vereinigtes Königreich). In Spanien und Luxemburg gibt es dazu keine festen Regeln; es wird von Fall zu Fall entschieden. Noch anders ist die Situation in Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden, wo kein angemessener Wohnraum nachgewiesen werden muß.

4.4. Auch das Kriterium der Finanzmittel wird ebenfalls unterschiedlich ausgelegt. In Frankreich, Portugal und Spanien müssen Mittel in Höhe eines Mindesteinkommens vorhanden sein, während sie in Deutschland und den Niederlanden mindestens der Sozialhilfe entsprechen müssen. Im Vereinigten Königreich können keine öffentlichen Mittel in Anspruch genommen werden; Dänemark verlangt, daß der Drittstaatsangehörige den Lebensunterhalt seiner Angehörigen bestreitet. Frankreich und die Niederlande fordern das Vorhandensein dauerhafter und fester Einkünfte. In Österreich müssen die Familienangehörigen durch eine Sozialversicherung abgedeckt sein. Belgien, Finnland, Luxemburg und Schweden verlangen keinen Nachweis ausreichender Mittel.

4.5. Einige Mitgliedstaaten schreiben für neu zugelassene Drittstaatsangehörige eine Wartezeit vor, die von Land zu Land unterschiedlich ist. In Frankreich und Spanien beträgt sie ein Jahr, in Dänemark drei und in Griechenland fünf Jahre. Die übrigen Mitgliedstaaten schreiben keine offizielle Wartezeit vor. Da die Prüfung des Antrags auf Zusammenführung sehr langwierig sein kann, vergeht ohnehin viel Zeit; in Österreich, das eine Quotenregelung praktiziert, sind es unter Umständen mehrere Jahre.

4.6. Unterschiede bestehen auch in bezug auf die Angehörigen, denen der Nachzug gestattet wird, das Alter der nachzugsberechtigten Kinder sowie die Zulassung des ledigen Lebenspartners.

4.7. Bei Drittstaatsangehörigen, die als Flüchtlinge im Sinne von Artikel 1A der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt werden, regeln einige Mitgliedstaaten die Familienzusammenführung günstiger: Die Betreffenden brauchen keine entsprechenden finanziellen Mittel oder das Vorhandenseins eines Wohnraums nachzuweisen, auf die Wartezeit wird verzichtet, und mitunter wird ihr Recht auf Familienzusammenführung auf weitere Angehörige als die Mitglieder der Kernfamilie ausgedehnt.

5. DER GEMEINSCHAFTSRAHMEN IN BEZUG AUF FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

5.1. Im Gemeinschaftsrecht ist die Familienzusammenführung im Falle von Drittstaatsangehörigen bereits teilweise geregelt. Die Bestimmungen über die Freizügigkeit der Unionsbürger innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gelten auch für deren

Familienmitglieder, unabhängig davon, ob diese Angehörige eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats sind. Ein Unionsbürger, der sein Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nimmt, kann sich von seiner Familie begleiten oder diese nachkommen lassen; die Integration dieser Familie im Aufnahmeland stellt eine unerläßliche Voraussetzung für die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit in Würde und Freiheit dar.

5.2. Anspruch darauf, sich von der Familie begleiten oder diese nachkommen zu lassen, haben alle Unionsbürger, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, um dort eine Erwerbstätigkeit auszuüben, unabhängig davon, ob sie Arbeitnehmer sind[5] oder eine selbständige Tätigkeit ausüben[6]. Die Familienangehörigen dieser Personen sind berechtigt, im Hoheitsgebiet des Aufnahmestaats ständig zu verbleiben. Dieses Recht steht ihnen unter bestimmten Bedingungen auch zu, wenn der für ihren Unterhalt aufkommende Unionsbürger seine Erwerbstätigkeit aufgegeben hat oder verstorben ist[7]. Darüber hinaus haben auch Unionsbürger Anspruch auf Familienzusammenführung, denen das Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat unter der Bedingung gewährt wurde, daß sie über ausreichende Existenzmittel verfügen und krankenversichert sind[8].

5.3. Als Familienangehörige gelten der Ehegatte, die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird, sowie die Verwandten in aufsteigender Linie, denen Unterhalt gewährt wird[9]. Dagegen können sich Studenten nur von ihrem Ehegatten sowie ihren unterhaltsberechtigten Kindern begleiten oder diese nachkommen lassen, wenn sie über ausreichende Existenzmittel verfügen und krankenversichert sind[10]. Diese Bestimmungen gelten in Anwendung des Abkommens vom 2. Mai 1992 auch für Staatsangehörige der Länder des Europäischen Wirtschaftsraums.

5.4. Da es sich bei den Rechten der Familienangehörigen um abgeleitete Ansprüche handelt, die sich aus den Ansprüchen von Unionsbürgern ergeben, die ein Recht auf Freizügigkeit besitzen, wird diesen Personen ein Aufenthaltstitel erteilt, der auf die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsberechtigung der Personen befristet ist, die für ihren Unterhalt aufkommen. Die Mitgliedstaaten können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit die Ausübung des Einreise- und Aufenthaltsrechts von Familienangehörigen einschränken[11]. Gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft dürfen der Ehegatte und die Kinder eine unselbständige Tätigkeit ausüben, selbst wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen.

5.5. Das Gemeinschaftsrecht regelt nur die Stellung von Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige eines sein Recht auf Freizügigkeit ausübenden Unionsbürgers sind.

---

5 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 vom 15. Oktober 1968, ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2.

6 Richtlinie 73/148/EWG vom 21. Mai 1973, ABl. L 172 vom 28.6.1973, S. 14.

7 Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 vom 29. Juni 1970, ABl. L 142 vom 30.6.1970, S. 24, und Richtlinie 75/34/EWG vom 17. Dezember 1974, ABl. L 14 vom 20.1.1975.

8 Richtlinie 90/364/EWG vom 28. Juni 1990, ABl. L 180 vom 13.7.1990, S. 26, und Richtlinie 90/365/EWG vom 28. Juni 1990, ABl. L 180 vom 13.7.1990, S. 28.

9 Bei Unionsbürgern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen, um dort eine Erwerbstätigkeit auszuüben, ist auch vorgesehen, daß die Mitgliedstaaten den Zugang aller anderen Familienangehörigen begünstigen, denen der betreffende Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt. Siehe hierzu auch die neuen Vorschläge der Kommission zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68, ABl. C 344 vom 12.11.1998, S. 9.

10 Richtlinie 93/96/EWG vom 29. Oktober 1993, ABl. L 317 vom 18.12.1993, S. 59.

11 Richtlinie 64/221/EWG vom 25. Februar 1964, ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850/64.

Darüber hinaus enthält es keine Bestimmungen über die Familienzusammenführung bei Drittstaatsangehörigen, Flüchtlingen oder anderen Migranten. Dies ist unmittelbar darauf zurückzuführen, daß es vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 keine gemeinschaftliche Rechtsgrundlage dafür gab.

6. DIE ARBEITEN IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN UNION

6.1. Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam wurde der Problematik der Familienzusammenführung in der Europäischen Union große Bedeutung beigemessen. So gibt es zahlreiche Arbeiten des Rates zu diesem Thema, das auch zu den Schwerpunkten des Programms zur Harmonisierung der Einwanderungspolitik gehörte. Dieses Programm wurde von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern angenommen und vom Europäischen Rat 1991 auf seiner Tagung in Maastricht gebilligt.

6.2. 1993 nahmen die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister die Entschließung über die Harmonisierung der innerstaatlichen Politiken auf dem Gebiet der Familienzusammenführung[12] an. Dieses rechtlich nicht bindende Dokument enthält Grundsätze für die Politik der Mitgliedstaaten in diesem Bereich (zuzulassende Familienangehörige, Einreise- und Aufenthaltsbedingungen). Es behandelt die Familienzusammenführung im Falle von Drittstaatsangehörigen, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten. Diesen Personen wird das Recht in Aussicht gestellt, in dem betreffenden Mitgliedstaat ständig zu verbleiben. Gegenstand der Entschließung ist weder die Familienzusammenführung bei Unionsbürgern noch die im Falle von Drittstaatsangehörigen mit Flüchtlingsstatus.

6.3. Die zuständigen Ratsgremien haben der Problematik der Familienzusammenführung stets besondere Beachtung geschenkt. Bereits vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam befaßte sich der Rat häufig mit diesem Thema. So wurden unter dem Vorsitz der Niederlande, Luxemburgs, Großbritanniens und Österreichs Meinungen ausgetauscht, Informationen gesammelt, Diskussionspapiere ausgearbeitet und Vorschläge erörtert.

6.4. Im Dezember 1997 nahm der Rat die Entschließung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen[13] an. Diese Entschließung betrifft zwar nicht direkt die Familienzusammenführung, steht aber damit in Zusammenhang. Sie zielt auf Maßnahmen ab, die verhindern sollen, daß die Einreise- und Aufenthaltsvorschriften durch Schließen einer Scheinehe umgangen werden.

6.5. 1997 legte die Kommission den Vorschlag für ein Übereinkommen zur Regelung der Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder[14] vor. Hiermit sollte die Diskussion über einwanderungspolitische Fragen vor Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam und die sich aus diesem Vertrag ergebenden grundlegenden institutionellen Änderungen in Gang gebracht werden. In einer einführenden Erklärung zu diesem Vorschlag wies die Kommission darauf hin, daß sie nach Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags einen neuen Vorschlag in Form einer Richtlinie vorlegen wird. Ziel war, die Ergebnisse der Beratungen zum Inhalt des Übereinkommens in ein einschlägiges Rechtsinstrument der Gemeinschaft einfließen zu lassen.

---

12 Dokument SN 282/1/93 WGI 1497 REV 1.
13 ABl. C 382 vom 16.12.1997, S. 1.
14 ABl. C 337 vom 7.11.1997, S. 9.

6.6. Da inzwischen der Vertrag von Amsterdam in Kraft getreten ist und somit ein neuer Titel IV (Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr) in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingefügt wurde, wird die Kommission nunmehr ihren 1997 eingegangenen Verpflichtungen nachkommen und einen neuen Vorschlag für ein gemeinschaftliches Rechtsinstrument im Bereich der Familienzusammenführung vorlegen.

6.7. Diese Maßnahme steht auch im Einklang mit dem Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998[15] zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Dieser Plan sieht vor, daß binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags eine Regelung für die Rechtsstellung legaler Einwanderer angenommen wird und binnen fünf Jahren Regeln für die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa und Titeln für einen langfristigen Aufenthalt, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten ausgearbeitet werden. Er verdeutlicht den hohen Stellenwert, den der Rat und die Kommission dieser Problematik beimessen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß der Europäische Rat am 11. und 12. Dezember 1998 auf seiner Tagung in Wien den Rat aufgerufen hatte, seine Beratungen u. a. über Regeln für Drittstaatsangehörige fortzusetzen[16].

6.8. Des weiteren ist es opportun daran zu erinnern, daß während des europäischen Rates in Köln am 3. und 4. Juni 1999 die Mitgliedstaaten über die Ausarbeitung einer Charta der Grundrechte in der europäischen Union entschieden haben. Diese Charta wird die in Kraft seienden Grundrechte in sich vereinigen um sie sichtbarer zu machen. Ihre Tragweite wird sich nicht allein auf Unionsbürger beschränken. Gleichwohl ist im jetzigen Stadium noch keine Entscheidung bezüglich der juristischen Tragweite und der verpflichtenden Natur der Charta getroffen worden.

6.9. Im Rahmen der Vorarbeiten zu dem Vorschlag fanden Konsultationen statt, bei denen insbesondere die Standpunkte des Hohen Kommissars für Flüchtlinge und der in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen ausgelotet wurden. Bei der Ausarbeitung ihres Vorschlags berücksichtigte die Kommission die Arbeiten des Rates zum Thema Familienzusammenführung und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Vorschlag für ein Übereinkommen über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen und konnte somit verschiedene einschlägige Ansätze einbeziehen.

7. ZIEL DES KOMMISSIONSVORSCHLAGS

7.1. Der Europäische Rat bekräftigte am 15. und 16. Oktober 1999 auf seiner Sondertagung in Tampere[17], daß die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Union aufhalten, sicherstellen muß. Er hat außerdem darauf hingewiesen, daß eine energischere Integrationspolitik darauf ausgerichtet sein sollte, diesen Personen Rechte und Pflichten zuzuerkennen, die mit denen von EU-Bürgern vergleichbar sind.

---

15 ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1.

16 Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Wien, 11. und 12. Dezember 1998, Ziffer 85.

17 Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Ziffer 18.

7.2. Im Hinblick auf dieses Ziel erachtet es die Kommission für notwendig, Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, unter bestimmten Bedingungen das Recht auf Familienzusammenführung einzuräumen. Dies wird diesen Personen ermöglichen, ein normales Familienleben zu führen und sich in die Gesellschaft des jeweiligen Mitgliedstaats zu integrieren. Damit gewährleistet ist, daß ihnen eine vergleichbare Behandlung wie Unionsbürgern zuteil wird, orientiert sich der Richtlinienvorschlag an Bestimmungen des geltenden Gemeinschaftsrechts zur Familienzusammenführung im Falle von Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben.

7.3. Der Grundsatz der Achtung des Familienlebens gilt für alle Drittstaatsangehörigen, unabhängig davon, aus welchen Gründen sie sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten (zur Ausübung einer selbständigen oder einer unselbständigen Tätigkeit, zum Absolvieren eines Studiums usw.). Die vorgeschlagene Richtlinie soll also nicht nur auf bestimmte Gruppen von Drittstaatsangehörigen angewendet werden. Einziges Kriterium ist der rechtmäßige Aufenthalt. Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen, haben nur ein Recht auf Achtung des Familienlebens durch Zusammenführung in einem Land, in dem sie gemeinsam mit ihren Angehörigen ein normales Familienleben führen können, wenn sie aus ihrem Herkunftsland flüchten mußten und die Trennung der Familienmitglieder eine Folge der Flucht war. Für diesen Fall enthält die Richtlinie besondere Bestimmungen über die Voraussetzungen für die Familienzusammenführung (Wohnraum, Finanzmittel, Wartezeit) und die nachzugsberechtigten Familienangehörigen.

7.4. Letztendlich stellt der Richtlinienvorschlag auf die Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ab und ist somit auf zwei Ziele ausgerichtet: Erstens soll die Rechtssicherheit von Drittstaatsangehörigen gewährleistet werden, damit diese - unabhängig davon, welcher Mitgliedstaat ihnen den Aufenthalt gestattet - weitgehend einheitliche Bedingungen für die Familienzusammenführung vorfinden. Zweitens soll nach Möglichkeit vermieden werden, daß sich Drittstaatsangehörige bei der Wahl des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Wohnsitz nehmen möchten, ausschließlich davon beeinflussen lassen, welches Land ihnen die günstigsten Bedingungen bieten könnte.

7.5. Die Situation der Familienmitglieder der Unionsbürger, die in dem Land leben dessen Staatsbürgerschaft sie haben und nicht von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, fällt derzeit noch unter nationales Recht. Da sie von dem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch machen, wurde in der Vergangenheit davon ausgegangen, daß es sich um eine rein interne Angelegenheit, für die die Mitgliedstaaten kompetent sind, handelt.

Folglich besteht ein Unterschied in der Behandlung der Unionsbürger je nachdem, ob sie von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen oder nicht. Die Kommission meint, daß eine befriedigende Lösung gefunden werden muß um diese unterschiedliche Behandlung zu verhindern und diese juristische Lücke zu füllen. Es wird also vorgeschlagen, diesen Unterschied in der Behandlung zu beheben und die Unionsbürger in den Genuß des bereits bestehenden Gemeinschaftsrechts zu bringen.

In diesem Zusammenhang ist sich die Kommission sehr wohl bewußt, daß das bereits bestehende Gemeinschaftsrecht nicht alle von dieser Direktive visierten Situationen abdeckt. Bezüglich eines Punktes, der Anordnung über einen eigenen Aufenthaltstitel, bietet der Vorschlag Familienmitgliedern von Drittstaatsangehörigen vorteilhaftere Bedingungen als denjenigen, die im derzeitigen Gemeinschaftsrecht bezüglich der Freizügigkeit für Drittstaatsangehörige, die Familienmitglieder von Unionsbürgern sind,

vorgesehen sind. Mittelfristig wird die Kommission darüber wachen, daß eine Ausgewogenheit zwischen der rechtlichen Situation der Unionsbürger und deren Familienmitglieder und der rechtlichen Situation von Drittstaatsangehörigen herrscht.

8. WAHL DER RECHTSGRUNDLAGE

8.1. Die Wahl der Rechtsgrundlage entspricht den Änderungen, die mit dem am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingefügt worden sind. Gemäß Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) EG-Vertrag beschließt der Rat Maßnahmen betreffend die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten.

8.2. Dieser Artikel ist somit die natürliche Rechtsgrundlage für einen Vorschlag, in dem die Familienzusammenführung als Recht von Drittstaatsangehörigen definiert wird, die sich bereits im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, die Bedingungen für den Nachzug ihrer Familienangehörigen festgelegt und bestimmte Aspekte des Rechtsstatus der Familienmitglieder geregelt werden.

8.3. Der Vorschlag für eine Richtlinie ist im Verfahren nach Artikel 67 EG-Vertrag anzunehmen, nach dem der Rat während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments handelt. Titel IV EG-Vertrag gilt nicht für das Vereinigte Königreich und Irland, sofern die beiden Staaten nicht entsprechend dem Protokoll über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands im Anhang zu den Verträgen etwas anderes beschließen. Titel IV EG-Vertrag ist gemäß dem den Verträgen beigefügten Protokoll über die Position Dänemarks auch auf dieses Land nicht anwendbar.

9. SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT: BEGRÜNDUNG UND MEHRWERT

9.1. Die Einfügung eines neuen Titels IV in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft über Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr zeigt den Wunsch der Hohen Vertragsparteien, der Europäischen Gemeinschaft in diesen Bereichen Zuständigkeiten zuzuweisen.

9.2. Die Europäische Gemeinschaft besitzt jedoch keine ausschließliche Zuständigkeit dafür und muß daher, selbst wenn der politische Wille vorhanden ist, eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik zu schaffen, gemäß Artikel 5 EG-Vertrag tätig werden, d.h. sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Der Richtlinienvorschlag entspricht diesen Kriterien.

9.3. Subsidiarität

Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beinhaltet die Annahme gemeinsamer Normen im Bereich der Einwanderungspolitik. Mit dieser Maßnahme soll ein Recht auf Familienzusammenführung festgelegt werden, das in allen Mitgliedstaaten nach einheitlichen Kriterien ausgeübt werden kann. Einreise und

Aufenthalt der Familienmitglieder von Drittstaatsangehörigen sind in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. Die Festlegung einheitlicher Kriterien auf Gemeinschaftsebene muß durch eine Maßnahme wie der hier vorgeschlagenen erfolgen. Durch die Festlegung gemeinsamer Kriterien kann darüber hinaus vermieden werden, daß sich Drittstaatsangehörige bei der Wahl des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Wohnsitz nehmen möchten, ausschließlich davon beeinflussen lassen, welches Land ihnen die günstigsten Bedingungen bieten könnte.

9.4. Verhältnismäßigkeit

Die Gemeinschaftsmaßnahme muß in einer möglichst einfachen Form gesetzt werden, damit das Ziel des Vorschlags erreicht wird und eine wirksame Durchführung gewährleistet ist. Daher wurde die Rechtsform einer Richtlinie gewählt, mit der die allgemeinen Grundsätze festgelegt werden können, den Mitgliedstaaten als Adressaten der Richtlinie jedoch die Wahl der geeignetsten Form und Mittel zur Durchführung dieser Grundsätze entsprechend ihrer Rechtsordnung und ihrem nationalen Hintergrund überlassen bleibt. Darüber hinaus soll mit dem Richtlinienvorschlag nicht die Rechtsstellung aller Drittstaatsangehöriger geregelt werden, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten; Vorschriften für Personen mit einem Aufenthaltstitel mit einer Gültigkeitsdauer unter einem Jahr können weiterhin von den Mitgliedstaaten erlassen werden.

ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ARTIKELN

Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Das Recht auf Familienzusammenführung, das mit dem Richtlinienvorschlag begründet wird, ergibt sich aus dem notwendigen Schutz der Familie, die als natürliche Grundeinheit der Gesellschaft gilt, wie auch aus dem völkerrechtlich, insbesondere in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerten Anspruch auf Achtung des Familienlebens. In dem Richtlinienvorschlag wird ein Recht auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, festgeschrieben, das nunmehr auch den Unionsbürgern zuerkannt werden soll, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen. Dieses Recht ist nicht absolut, sondern unterliegt den im Richtlinienvorschlag vorgesehenen materiellen und verfahrensrechtlichen Bedingungen.

Artikel 2

In diesem Artikel werden die im Richtlinienvorschlag verwendeten Begriffe definiert:

(a) "Drittstaatsangehöriger": Dieser Begriff bedarf keiner Erläuterung; er bezieht sich nicht auf Unionsbürger, wie im EG-Vertrag definiert, sondern auf Personen, die die Staatsangehörigkeit von Drittstaaten besitzen, und Staatenlose im Sinne des New Yorker Übereinkommen vom 28. September 1954.

(b) "Flüchtling": Dieser Begriff bezieht sich auf Drittstaatsangehörige, denen die Flüchtlingseigenschaft gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention zuerkannt wurde, sowie auf Personen, die aufgrund der verfassungsrechtlichen Bestimmungen der

Mitgliedstaaten als Flüchtlinge anerkannt sind; derartige Bestimmungen bestehen in Frankreich (verfassungsmäßiges Asyl für "Freiheitskämpfer") und in Deutschland (Anerkennung als Flüchtling nach Artikel 16 Absatz 1 Grundgesetz).

(c) "Person, die subsidiären Schutz genießt": Hierbei handelt es sich um Personen, die keinen Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention genießen und denen ein Mitgliedstaat auf der Grundlage seiner humanitären Verpflichtungen Schutz gewährt; diese Verpflichtungen können sich aus den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaates, seinen Rechtsvorschriften oder seinen internationalen Verpflichtungen ergeben (insbesondere Verbot der Ausweisung von Personen in ein Land, in dem sie von der Todesstrafe oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe bedroht sind - Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Artikel 3; UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Artikel 1 und 3).

(d) "Zusammenführender": Mit diesem Begriff werden Drittstaatsangehörige bezeichnet, die sich rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalten; dabei ist unerheblich, aus welchen Gründen dem Betreffenden die Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde (insbesondere zu Zwecken der Beschäftigung, der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit, des Studiums, zur Ausübung einer nicht auf die Erzielung von Gewinn gerichteten Tätigkeit, weil er als Flüchtling anerkannt wurde oder subsidiären Schutz genießt). Dieser Begriff erfaßt auch Unionsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen.

(e) "Familienzusammenführung": Die Drittenstaatsangehörigen betreffend, bezeichnet dieser Begriff zum einen die Familienzusammenführung im engeren Sinne (Nachzug der Familienangehörigen) und zum anderen die Zusammenführung zum Zwecke der Familiengründung. Im ersten Fall verläßt der Zusammenführende sein Land ohne seine Angehörigen, mit der Absicht, sich in einem Mitgliedstaat niederzulassen und seine Angehörigen später nachkommen zu lassen. Im zweiten Fall will der Drittstaatsangehörige nach seiner Einreise in den Mitgliedstaat eine Familie gründen und die betreffende Person nachholen. Die Rechtsstellung von Personen, die in einen Mitgliedstaat einzureisen wünschen, um einen bereits in diesem Mitgliedstaat ansässigen Drittstaatsangehörigen zu heiraten, wird in dem Richtlinienvorschlag nicht geregelt, sondern ist Sache des innerstaatlichen Rechts.

(f) "Aufenthaltstitel": Dieser Begriff wird breit definiert, um alle Gruppen von Zusammenführenden erfassen zu können. Die Richtlinie gilt für alle im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältigen Drittstaatsangehörigen, unabhängig von den Gründen ihres Aufenthalts; ebenso erfaßt der Begriff "Aufenthaltstitel" alle von den Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstitel, wobei die Gründe für die Erteilung des Aufenthaltstitels und dessen Form ohne Belang sind. Eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis, die Asylbewerbern erteilt werden kann, gilt nicht als Aufenthaltstitel im Sinne dieser Richtlinie.

Artikel 3

1. Dieser Artikel betrifft den Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags. Der Zusammenführende muß einer der in Absatz 1 genannten Personengruppen angehören:

(a) Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und im Besitz eines Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit sind. Diese Definition erstreckt sich auf alle Drittstaatsangehörigen ungeachtet der Gründe ihres Aufenthalts, einschließlich der Personen, die subsidiären Schutz genießen. Die Richtlinie gilt nicht für im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige, deren Aufenthaltstitel eine Gültigkeit von weniger als einem Jahr hat, wie dies beispielsweise bei Zeitarbeitnehmern der Fall sein kann, oder denen zur Aufnahme einer saisonalen Beschäftigung ein Aufenthaltstitel ausgestellt wurde. In diesen Fällen wird die Familienzusammenführung nach dem innerstaatlichen Recht geregelt.

(b) Flüchtlinge: Der Richtlinienvorschlag findet auf diese Personen unabhängig von der Gültigkeitsdauer des vom Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels Anwendung. Aufgrund der ihnen zuerkannten Flüchtlingseigenschaft haben sie ein Recht auf Familienzusammenführung.

(c) Unionsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen.

Für Familienangehörige gilt der Vorschlag hingegen unabhängig von deren Rechtsstellung. So können sich die Angehörigen beispielsweise in einem Mitgliedstaat aufhalten, außerhalb des Mitgliedstaats wohnhaft sein, einen Asylantrag gestellt haben oder unter eine andere Regelung für den vorübergehenden Schutz fallen.

2. Artikel 3 Absatz 2 behandelt die Fälle, in denen der Richtlinienvorschlag wegen der Rechtsstellung des Zusammenführenden keine Anwendung findet.

(a) Der Vorschlag regelt wegen des ungewissen Ausgangs des Antrags nicht die Familienzusammenführung im Falle von Asylbewerbern.

(b) Der Vorschlag regelt nicht die Familienzusammenführung im Falle von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen. 1997 hatte die Kommission einen Vorschlag für eine Gemeinsame Maßnahme betreffend den vorübergehenden Schutz für Vertriebene[18] ausgearbeitet, den sie 1998 in geänderter Form erneut vorlegte[19]. Beide Texte behandeln die Frage der Familienzusammenführung im Falle von Personen, die durch die Regelung für den vorübergehenden Schutz begünstigt werden. Die Kommission beabsichtigt, einen neuen Vorschlag auszuarbeiten, um den Entwicklungen nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam Rechnung zu tragen. Daher ist es wünschenswert, die Frage der Familienzusammenführung angesichts der Besonderheit der Problematik des vorübergehenden Schutzes im Zusammenhang mit dem geplanten Vorschlag zu regeln.

3. Artikel 3 Absatz 3 behandelt allgemeine Fälle, die vom Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlags ausgenommen sind. Die rechtliche Stellung der die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes besitzenden Familienangehörigen eines Unionsbürgers, der sein Recht auf Freizügigkeit ausübt, wird im Rahmen des

---

[18] ABl. C 106 vom 4.4.1997, S. 13.
[19] ABl. C 268 vom 27.8.1998.

Richtlinienvorschlags nicht behandelt; für diese Personen gelten weiterhin die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über den freien Personenverkehr.

4. Unbeschadet der Bemühungen um eine Harmonisierung der Vorschriften zur Familienzusammenführung steht die Gemeinschaft weiterhin zu ihren internationalen Verpflichtungen und den bereits in Kraft getretenen Gemeinschafts- und gemischten Abkommen.

   (a) Von dem Richtlinienvorschlag unberührt bleiben also günstigere Bestimmungen der Gemeinschafts- oder gemischten Abkommen mit Drittländern, die bereits in Kraft sind und die rechtliche Stellung der Staatsangehörigen der betreffenden Drittländer regeln. Die Ausschlußklausel kommt zur Anwendung, sofern diese Bestimmungen die vom Richtlinienvorschlag abgedeckten Sachverhalte betreffen; sie gilt für die Abkommen, für die in Anwendung der Abkommen gefaßten Beschlüsse und für die dazu ergangene Rechtsprechung. Selbst wenn die Abkommen die Frage der Familienzusammenführung nicht unmittelbar regeln, enthalten sie dennoch Bestimmungen über die Rechte der Familienangehörigen. Soweit diese Bestimmungen für die Betreffenden günstiger sind, bleiben sie von dem Richtlinienvorschlag unberührt.

      Im besonderen geht es dabei um:

      - das Abkommen von 1992 zur Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums[20], dem zufolge die Gemeinschaftsbestimmungen zum freien Personenverkehr auf die Staatsangehörigen Norwegens, Islands und Liechtensteins sowie ihre Familienangehörigen Anwendung finden,
      - das 1962 mit der Türkei geschlossene Assoziationsabkommen[21],
      - die Europa-Abkommen mit den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern,
      - die Europa-Mittelmeerabkommen mit Marokko und Tunesien.

   (b) Von dem Richtlinienvorschlag unberührt bleiben auch die günstigeren Bestimmungen zweier im Rahmen des Europarats geschlossener internationaler Rechtsinstrumente betreffend Wanderarbeitnehmer, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten des Europarats sind.

Artikel 4

Die Familienzusammenführung im Falle von Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen, wird bislang auf einzelstaatlicher Ebene geregelt. Dies hat eine Ungleichbehandlung zu Lasten der Angehörigen dieser Unionsbürger gegenüber denjenigen zur Folge, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben. Mitunter regelt das innerstaatliche Recht die Familienzusammenführung im Falle der eigenen Staatsbürger restriktiver als das Gemeinschaftsrecht. Da die Unionsbürgerschaft einheitlich definiert ist, muß diese Rechtslücke geschlossen werden. Diesem Zweck dient Artikel 4, der gewährleistet, daß die Gemeinschaftsvorschriften zur Familienzusammenführung auf die Angehörigen der Unionsbürger Anwendung finden.

---

[20] ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 3.
[21] ABl. L 217 vom 29.12.1964.

Kapitel II: Familienangehörige

Artikel 5

1. Diesem Artikel ist zu entnehmen, welche Familienangehörigen nachzugsberechtigt sind.

   (a) Dieser Absatz betrifft den Ehegatten des Zusammenführenden bzw. seinen mit ihm nicht verheirateten Lebenspartner, wobei es sich auch um einen gleichgeschlechtlichen Partner handeln kann. Die Bestimmung über den Lebenspartner gilt ausschließlich in den Mitgliedstaaten, in denen unverheiratete Paare mit verheirateten Paaren rechtlich gleichgestellt sind[22]. Sie bedingt keinerlei Angleichung der einzelstaatlichen Vorschriften zur Anerkennung unverheirateter Paare, sondern ermöglicht lediglich die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung. Um einen Mißbrauch der Bestimmung zu verhindern, gilt diese nur für den Fall, daß die ledigen Lebenspartner eine auf Dauer angelegte Beziehung führen, was durch ihr Zusammenleben oder durch glaubwürdige Zeugenaussagen nachgewiesen werden kann.

   (b) Dieser Absatz bezieht sich auf die Kinder des verheirateten oder unverheirateten Paares. Hierbei wird kein Unterschied gemacht zwischen nichtehelichen, aus früheren Ehen hervorgegangenen oder adoptierten Kindern. Wurde der Adoptionsbeschluß allerdings nicht von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats gefaßt, muß er entsprechend den von allen Mitgliedstaaten angewandten Vorschriften des internationalen Privatrechts von dieser Behörde anerkannt werden. Nach den örtlichen Gepflogenheiten "anvertraute" Kinder dürfen also nur einreisen, wenn die zuständige Behörde des Mitgliedstaats bestätigt, daß diese Gepflogenheiten dieselbe Wirkung wie eine Adoption haben.

   (c) Die Kinder eines der beiden Ehegatten oder Lebenspartner sind ebenfalls nachzugsberechtigt. Allerdings muß der Ehegatte oder Lebenspartner, der die Familienzusammenführung beantragt, das Sorgerecht besitzen und für den Unterhalt der Kinder aufkommen. Teilen sich beide Ehegatten oder Lebenspartner das Sorgerecht, ist zunächst die Genehmigung des anderen Elternteils einzuholen, bevor die Familienzusammenführung eingeleitet werden kann. Diese Bestimmung verhindert, daß das Sorgerecht des anderen Elternteils durch die Familienzusammenführung faktisch außer Kraft gesetzt wird.

   (d) Dieser Absatz betrifft die Verwandten in aufsteigender Linie. Ihr Nachzug ist möglich, wenn sie in ihrem Herkunftsland keinerlei familiäre Bindungen mehr haben und der Zusammenführende für ihren Unterhalt aufkommt. Diese Bestimmung trägt dazu bei, daß Drittstaatsangehörigen in fortschreitendem Maße vergleichbare Rechte wie Unionsbürgern eingeräumt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben. Das Gemeinschaftsrecht sieht nämlich bei Wanderarbeitnehmern den Nachzug unterhaltsberechtigter Verwandter in aufsteigender Linie sowie den Nachzug nicht erwerbstätiger Personen vor.

---

[22] Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung bereits eingeräumt, daß ein Mitgliedstaat, der es seinen eigenen Staatsangehörigen ermöglicht zu erreichen, daß ihre ledigen Partner, die nicht Staatsangehörige dieses Mitgliedstaats sind, sich in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, Wanderarbeitnehmern, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, diese Vergünstigung nicht versagen darf. Rechtssache 59/85: Niederländischer Staat/Ann Florence Reed vom 17. April 1986, Slg. 1986, S. 1283.

(e) Als allgemeine Regel gilt, daß minderjährige Kinder nachzugsberechtigt sind; mit diesem Absatz wird eine Bestimmung über volljährige Kinder eingeführt. In besonders schwierigen Situationen kann ihnen der Nachzug gestattet werden. Es wäre unangebracht, einem Kind den Nachzug zu verweigern, das nicht selbst für seinen Lebensunterhalt aufkommen kann und beispielsweise aufgrund einer schweren Behinderung auf die Pflege, Zuwendung und materielle Unterstützung seiner Familie angewiesen ist.

2. Mehrehen lassen sich generell nicht mit den wesentlichen Grundsätzen der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten vereinbaren. Insofern als sie jedoch in einem Drittstaat rechtsgültig geschlossen wurden, sollten einige ihrer Auswirkungen berücksichtigt werden. Überdies würde das uneingeschränkte Verbot der Familienzusammenführung bei Mehrehen dem in einem Mitgliedstaat ansässigen Ehegatten die Möglichkeit nehmen, ein Familienleben zu führen. Deshalb ist zwar der Nachzug mehrerer Ehefrauen und deren Kinder untersagt, der Nachzug einer Ehefrau und ihrer Kinder jedoch zulässig. Der Nachzug der Kinder einer zweiten Ehefrau ist nur möglich, wenn hierbei das Wohl der Kinder an erster Stelle steht, zum Beispiel im Falle des Todes der biologischen Mutter.

3. Generell gelten Kinder als nachzugsberechtigt, wenn sie vom Zusammenführenden *de jure* und *de facto* abhängig sind. Sie dürfen also noch nicht das nach innerstaatlichem Recht geltende Volljährigkeitsalter erreicht haben und müssen ledig sein. Durch diese Bestimmung sollen Unterschiede zwischen dem Volljährigkeitsalter der Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaats und dem Alter vermieden werden, das ein Kind im Falle seines Nachzugs nicht überschritten haben darf.

4. Handelt es sich bei dem Zusammenführenden um einen Flüchtling, sind die Mitgliedstaaten gehalten, unter Berücksichtigung der Faktoren, aufgrund deren er aus seinem Land fliehen mußte und nicht dorthin zurückkehren kann, den Nachzug von weiteren Familienangehörigen, zum Beispiel Geschwistern, zu erleichtern. Diese Bestimmung greift einen Punkt der Schlußfolgerungen des Exekutivausschusses des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge von 1981 und 1999 auf und betrifft nur die Familienangehörigen, für deren Unterhalt der Zusammenführende aufkommt.

5. Der Grundsatz der Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft gilt auch für Drittstaatsangehörige, die sich zu Studienzwecken rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Da jedoch die Dauer ihres Aufenthalts begrenzt ist und sie in einigen Mitgliedstaaten keine Erwerbstätigkeit aufnehmen dürfen, kommen Studenten nicht in den Genuß derselben Vergünstigungen wie andere dort ansässige Personen. Im Falle von Studenten haben nur der Ehepartner bzw. ledige Lebenspartner, minderjährige Kinder sowie volljährige Kinder für deren Unterhalt er aufkommt, Anspruch auf Familienzusammenführung.

Artikel 6

Dieser Artikel sieht in bezug auf Artikel 5 Ausnahmeregelungen zugunsten unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge vor, damit deren besonderen Bedürfnissen und ihrer Schutzwürdigkeit Rechnung getragen wird. Er orientiert sich an Artikel 22 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes von 1989.

So ist in erster Linie vorgesehen, daß unbegleitete Minderjährige ihre Eltern nachkommen lassen können, ohne daß die spezifischen Bedingungen von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d)

(Verwandte in aufsteigender Linie, für deren Unterhalt der Zusammenführende aufkommt und die in ihrem Herkunftsland keinerlei sonstige familiäre Bindungen haben) erfüllt sind.

Nach der zweiten Ausnahmeregelung können anderen Familienangehörigen, zum Beispiel Geschwistern, die Einreise und der Aufenthalt gestattet werden, wenn die minderjährigen Kinder keine Eltern mehr haben oder diese nicht auffindbar sind.

Dieser Artikel berührt nicht die einzelstaatlichen Bestimmungen über den Zugang unbegleiteter Minderjähriger zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, die etwaige Rückführung dieser Personen und das Verfahren zur Prüfung ihrer Asylanträge. 1997 nahm der Rat eine Entschließung betreffend unbegleitete minderjährige Staatsangehörige dritter Länder[23] an, in der die in diesen Fällen von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Mindestnormen festgelegt sind.

Kapitel III: Antragstellung und -prüfung

Artikel 7

1. Dieser Artikel regelt das Verfahren, nach dem die Familienzusammenführung erfolgt. Den Antrag auf Nachzug von Angehörigen stellt der Zusammenführende, denn er ist derjenige, der das Recht auf Familienzusammenführung in Anspruch nehmen kann. Da er außerdem in dem betreffenden Mitgliedstaat bereits ansässig ist und über Kenntnisse der Landessprache verfügt sowie die Gepflogenheiten der dortigen Behörden kennt, ist es für ihn auch leichter, sich um die erforderlichen Formalitäten zu kümmern. Dieser Artikel steht einer partiellen Familienzusammenführung nicht entgegen. Eine zeitlich gestaffelte Antragstellung ist möglich. Es obliegt dem Zusammenführenden, seine familiären Bindungen zu belegen sowie die Nachweise einzureichen, anhand deren sich prüfen läßt, ob die in den Artikeln 5, 8, 9 und 10 vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind. So kann der betreffende Mitgliedstaat ihn auffordern, einen Auszug aus dem Strafregister, seinen Mietvertrag bzw. seinen Lohn- oder Gehaltsstreifen vorzulegen.

2. Der Zusammenführende hat seinen Antrag auf Familienzusammenführung zu stellen, wenn sich seine Angehörigen noch außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats aufhalten. Diese Bestimmung kann jedoch in besonderen Fällen weniger streng ausgelegt werden. Ein solcher Fall liegt unter anderem vor, wenn sich der Familienangehörige bereits aus anderen Gründen im Hoheitsgebiet aufhält und ihm lediglich eine andere Rechtsstellung gewährt werden muß oder wenn humanitäre Erwägungen eine Rolle spielen. Letzteres trifft zum Beispiel auf Kinder zu, die nur noch den Zusammenführenden als Elternteil haben und daher nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt werden können.

3. Die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats prüfen den Antrag anhand der eingereichten Belege und sonstigen von ihnen verlangten Nachweise. An der Prüfung des Antrags können zentrale und örtliche Behörden sowie gegebenenfalls Konsularbehörden beteiligt sein. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit des Zusammenführenden ist der Antrag unbedingt in einer maximalen Frist von sechs Monaten zu bearbeiten und im Falle einer Ablehnung ordnungsgemäß zu begründen, damit der Antragsteller den Beschluß durch Einlegen eines Rechtsmittels anfechten kann.

---

[23] ABl. C 221 vom 19.7.1997.

4. Flüchtlinge und Personen, die subsidiären Schutz genießen, mußten häufig unter schwierigen Bedingungen aus ihrem Land flüchten, so daß sie nicht mehr in der Lage waren, alle für die Antragsbearbeitung erforderlichen Dokumente mitzunehmen. Hieraus darf ihnen kein Nachteil entstehen. Daher sind die entsprechenden Bestimmungen im Falle dieser Personen weniger streng auszulegen und andere Nachweise (Zeugenaussagen, Fotos, Briefe, Einzelgespräche mit dem Zusammenführenden und dem mutmaßlichen Familienangehörigen usw.) zu berücksichtigen.

5. Diese Bestimmung steht im Einklang mit Artikel 3 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes von 1989, wonach bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist.

Kapitel IV: Materielle Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung

Artikel 8

1. Die Staaten verfügen bei der Entscheidung über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen über einen Ermessensspielraum, soweit Gründe der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit und der Gesundheit der Bevölkerung vorliegen. Dieser Ermessensspielraum ist jedoch nicht unbegrenzt und ein bestimmter Grad an Transparenz ist notwendig. Die Gründe der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit und der Gesundheit der Bevölkerung müssen gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Vorschlags genau umschrieben und begründet werden.

2. Gründe der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit, die für eine Verweigerung der Einreiseerlaubnis sprechen können, müssen auf dem Verhalten des betreffenden Familienangehörigen. Dabei handelt es sich um ein Kriterium, das bereits in ähnlicher Form im Gemeinschaftsrecht besteht (Richtlinie 64/221/EWG vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind[24]). Bei der Anwendung dieser Norm müssen die Staaten jedoch die Verhältnismäßigkeit zwischen der Schwere der angelasteten Handlungen und der Verpflichtung zur Wahrung des Rechts auf Familienzusammenführung prüfen.

3. Auch wenn die Staaten über einen Ermessensspielraum im Bereich der öffentlichen Gesundheit verfügen, sollen Personen, die nach ihrer Einreise erkranken, nicht benachteiligt werden. Der Gesundheitszustand kann die Gültigkeit des bereits ausgestellten Aufenthaltstitels nicht in Frage stellen.

Artikel 9

Die Mitgliedstaaten können einen Nachweis dafür verlangen, daß der Zusammenführende in der Lage ist, für den Unterhalt seiner Familie aufzukommen. Die Bewertungskriterien sind jedoch streng eingegrenzt, damit das Recht auf Familienzusammenführung nicht untergraben wird. Der Zusammenführende kann aufgefordert werden, nachzuweisen, daß er zum Zeitpunkt der Antragstellung über folgendes verfügt:

---

[24] ABl. 56 vom 4.4.1964, S. 850/64.

(a) einen als angemessen zu betrachtenden Wohnraum. Die Bewertung des Wohnraums bleibt den Mitgliedstaaten überlassen; die angewandten Kriterien dürfen jedoch nicht diskriminierend sein. Die Kriterien hinsichtlich der Größe, der sanitären Einrichtungen und der Sicherheit dürfen insbesondere nicht strenger sein als im Fall eines Wohnraums, der im selben Gebiet von einer hinsichtlich der Zahl der Personen und der sozialen Situation vergleichbaren Familie bewohnt wird.

(b) eine Krankenversicherung, die sämtliche Risiken abdeckt. Mit dieser Voraussetzung soll auch vermieden werden, daß die betreffenden Personen der Sozialversicherung des Aufnahmestaats zur Last fallen. Dieses Kriterium entspricht jenem, das in bestimmten Fällen im Bereich des freien Personenverkehrs verlangt wird (siehe z.B. die Richtlinie 90/364/EG vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht[25]).

(c) feste und ausreichende Einkünfte. Der geforderte Mindestbetrag, der sicherstellen soll, daß der Zusammenführende für den Unterhalt seiner Familie aufkommen kann, darf nicht höher als das vom Staat garantierte Mindesteinkommen sein. Wenn diese Form der sozialen Absicherung in der Sozialgesetzgebung des betreffenden Staates nicht vorgesehen ist, darf der geforderte Mindestbetrag den Betrag der vom Staat ausgezahlten Mindestrente nicht übersteigen. Diese Kriterien entsprechen jenen, die in bestimmten Fällen im Bereich des freien Personenverkehrs verlangt werden (siehe die Richtlinie über das Aufenthaltsrecht[26]).

Von Flüchtlingen und Personen, die subsidiären Schutz genießen, da sie aus zwingenden Gründen aus ihrem Land fliehen mußten und daher dort kein normales Familienleben mehr führen können, dürfen diesen zusätzlichen Voraussetzungen nicht verlangt werden, da sonst die Achtung des Familienlebens nicht gewährleistet würde.

Artikel 10

1. Um sich von der Dauerhaftigkeit des Aufenthalts des Zusammenführenden zu überzeugen, können die Mitgliedstaaten eine Wartefrist festlegen. Diese Wartefrist darf nicht mehr als ein Jahr betragen, um die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung nicht zu untergraben. Daraus ergibt sich, daß der Zusammenführende theoretisch das Recht hat, seine Familie spätestens ein Jahr nach seiner Einreise in einen Mitgliedstaat nachkommen zu lassen, wenn er darüber hinaus die Bedingungen nach den Artikeln 8 und 9 erfüllt.

2. Diese Maßnahme darf auf Flüchtlinge und Personen, die einen vorübergehenden Schutz genießen, nicht angewandt werden, da es angebracht erscheint, für sie günstigere Bedingungen als für andere Drittstaatsangehörige vorzusehen.

Kapitel V: Einreise und Aufenthalt der Familienangehörigen

Artikel 11

1. In Absatz 1 wird die Einreise der Familienangehörigen geregelt. Das Familienmitglied kann einreisen, sobald die Behörden des Mitgliedstaats dem Antrag des Zusammenführenden stattgegeben haben. Benötigt das Familienmitglied des Zusammenführenden, das Angehöriger eines Drittstaats ist, für die Einreise in den Mitgliedstaat, in dem sich der Zusammenführende aufhält, ein Visum, so erleichtert dieser Mitgliedstaat die Erteilung

[25] ABl. L 180 vom 13.7.1990.
[26] Ebd.

eines Visums insbesondere durch eine zügige Ausstellung. Für die Ausstellung des Visums darf keine Gebühr erhoben werden. Muß der Drittstaatsangehörige über einen anderen Mitgliedstaat einreisen, um in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zu gelangen, in dem sich der Zusammenführende aufhält, und dieser andere Mitgliedstaat ein Transitvisum verlangt, so wird auch die Ausstellung dieses ebenfalls kostenlosen Visums erleichtert.

2. Der Aufenthaltstitel des Familienangehörigen hat dieselbe Gültigkeitsdauer wie jener des Zusammenführenden. Ist der Aufenthaltstitel des Zusammenführenden unbefristet, Können die Mitgliedstaaten den ersten Aufenthaltstitel des Familienmitglieds jedoch auf ein Jahr beschränken. Diese Ausnahmeregelung soll Mißbrauch vorbeugen und ermöglicht gegebenenfalls die Überprüfung der Aufrechterhaltung des Familienlebens bei der Verlängerung des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen.

Artikel 12

Die Familienangehörigen, denen die Einreise in einen Mitgliedstaat und der Aufenthalt dort genehmigt wurden, verfügen in gleicher Weise wie die Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, in dem sie sich aufhalten, über bestimmte Rechte, die für ihre Integration in das neue soziale Umfeld notwendig sind. Diese Bestimmung entspricht den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Sondertagung in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 im Bereich der Einwanderungspolitik und der gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen.

(a) Alle Familienangehörigen haben das Recht auf Zugang zur Bildung, die nicht nur den allgemeinen Unterricht im Primar- und Sekundarbereich, sondern auch fachspezifische Ausbildung und das Hochschulstudium umfaßt.

(b) und (c) Die Mitglieder der Kernfamilie (der Ehegatte und die Kinder) haben Zugang zu abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeiten und zur beruflichen Bildung. Die anderen Familienangehörigen, insbesondere die volljährigen Kinder und die abhängigen Verwandten in aufsteigender Linie, haben nicht das Recht auf Ausübung einer auf die Erzielung von Gewinn gerichteten Tätigkeit oder auf berufliche Bildung, da diese Personen nur aufgrund ihrer ausschließlichen Abhängigkeit vom Zusammenführenden in den Genuß der Familienzusammenführung gekommen sind.

Artikel 13

1. Der Erwerb eines eigenen Rechtsstatus ermöglicht es den Familienangehörigen, nicht mehr vom Aufenthaltstitel des Zusammenführenden abhängig zu sein und gewährt ihnen damit Rechtssicherheit. Wenn der Zusammenführende den Aufenthaltsmitgliedstaat verläßt oder die familiäre Beziehung abgebrochen wird, dürfen die Mitgliedstaaten den Mitgliedern der Kernfamilie den Aufenthaltstitel nicht entziehen. Das eigenständige Aufenthaltsrecht wird spätestens nach vierjährigem Aufenthalt gewährt. Die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsgenehmigung für Familienmitglieder, ausgestellt während der Zuerkennung des eigenen Aufenthaltstitels, wird durch die Mitgliedstaaten in Zusammenhang mit der gemeinschaftsrechtlichen Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsgenehmigung für Drittstaatsangehörige festgelegt.

   Die Vorschrift erfaßt weitaus mehr Situationen als diejenigen, die derzeit für das Aufenthaltsrecht von drittstaatsangehörigen Familienmitgliedern von Unionsbürgern, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, vorgesehen sind, oder als

selbst diejenigen, die in den Anwendungsbereich des Kommissionsvorschlages vom März 1998 bezüglich der Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und der Richtlinie 68/360/EWG fallen.

Dieser Umstand erklärt sich aus der besonderen Situation der von der Vorschrift erfaßten Personen: es handelt sich um drittstaatsangehörige Familienmitglieder von Drittstaatsangehörigen; als solche sind sie im Falle der Ausweisung des Zusammenführenden oder der Auflösung der Familienbande mit dem Zusammenführenden stärker einer Schwächung ihres Rechtsstatus ausgesetzt. Es ist daher als notwendig erachtet worden, im Rahmen einer auf der Grundlage der neuen Bestimmungen des Vertrages von Amsterdam zu entwickelnden Migrationspolitik, an ihren Bedürfnissen angepaßte Maßnahmen vorzuschlagen.

Die Kommission wird auf der Grundlage der künftigen Entwicklungen sowohl im Bereich der gemeinschaftsrechtlichen Personenfreizügigkeit als auch der Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaatsangehörigen darüber wachen, daß ein Gleichgewicht der rechtlichen Situation von Drittstaatsangehörigen, seien diese Familienmitglieder eines Unionsbürgers oder nicht, beibehalten wird.

2. Die Mitgliedstaaten können anderen Familienangehörigen, die vom Zusammenführenden abhängig sind, ebenfalls einen eigenen Rechtsstatus zuerkennen.

3. Bei einer Änderung der familiären Situation (Todesfall, Trennung, Scheidung) können die Familienangehörigen bereits vor Ablauf der Frist von vier Jahren einen Antrag auf Zuerkennung eines eigenen Rechtsstatus einbringen. Wenn sich der Antragsteller nach mindestens einem Aufenthaltsjahr in einer besonders schwierigen Lage befindet, müssen die Mitgliedstaaten eine eigene Aufenthaltserlaubnis ausstellen. Hierbei handelt es sich um eine Vorschrift, die im bestehenden Gemein-schaftsrecht nicht vorgesehen ist und die dazu bestimmt ist, diesen spezifischen Situationen gerecht zu werden. Damit sollen Frauen geschützt werden, die Opfer von Gewalt in der Familie geworden sind; sie dürfen nicht durch den Entzug ihres Aufenthaltstitels bestraft werden, wenn sie die eheliche Lebensgemeinschaft verlassen möchten. Diese Bestimmung stellt aber auch auf Frauen, Witwen, Geschiedene oder Verstoßene ab, die sich in einer besonders schwierigen Lage befinden würden, wenn sie gezwungen wären, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren.

Kapitel VI: Sanktionen und Rechtsmittel

Artikel 14

1. Mit dem Richtlinienvorschlag soll ein Recht auf Familienzusammenführung geschaffen und gleichzeitig ein eventueller Mißbrauch der Vorschriften und Verfahren sanktioniert werden. Fälle, die Sanktionen nach sich ziehen, werden abschließend aufgezählt (Betrug, Urkundenfälschung, Scheinehe oder -adoption). Dabei wird auf die Scheinehe oder -adoption im engen Sinn abgestellt, d.h. wenn feststeht, daß die Ehe nur zu dem Zweck geschlossen bzw. die Adoption nur vorgenommen wurde, um der betreffenden Person die Einreise in einen Mitgliedstaat und den Aufenthalt dort zu ermöglichen. Wenn Beweise für einen solchen Mißbrauch oder Betrug vorliegen, kann der Mitgliedstaat die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis verweigern, die Aufenthaltserlaubnis entziehen oder ihre Verlängerung versagen.

2. Die Kontrollen zur Bekämpfung des Mißbrauchs dürfen jedoch nicht zu einer willkürlichen Einmischung der Behörden in das Privat- und Familienleben führen und

systematische Kontrollen sind daher ausgeschlossen. Kontrollen werden dann vorgenommen, wenn ein begründeter Verdacht auf eine unrechtmäßige Vorgehensweise besteht.

Artikel 15

Ein Eingriff in das Familienleben durch Maßnahmen, die den persönlichen Rechtsstatus der betreffenden Person in Frage stellen könnten, darf nicht unverhältnismäßig im Hinblick auf die Handlungen sein, die dieser Person angelastet werden. Dabei sollen sich die Mitgliedstaaten an der Auslegung von Artikel 8 durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte orientieren (siehe z.B. die Urteile *Moustaquim gegen Belgien* vom 18. Februar 1991 oder *Beldjoudi gegen Frankreich* vom 26. März 1992) und die drei folgenden Kriterien berücksichtigen: familiäre Bindungen, Aufenthaltsdauer und bestehende Bindungen an das Herkunftsland.

Artikel 16

Bei einer Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung, der Einziehung oder Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels von Familienangehörigen oder im Fall einer Ausweisung müssen die betreffenden Personen, d.h. der Zusammenführende oder seine Familienangehörigen, Rechtsmittel bei den Gerichten einlegen können, mit denen sie diese Entscheidungen anfechten können, auch wenn sie zuvor bereits über andere Rechtsbehelfe verfügten.

Artikel 17

Dieser Artikel ist eine Standardbestimmung im Gemeinschaftsrecht, nach der wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen festgelegt werden. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, die anwendbaren Sanktionen im Fall eines Verstoßes gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie festzulegen.

Kapitel VII: Schlußbestimmungen

Artikel 18

Die Kommission erstellt einen Bericht über den Stand der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten, wie es ihrer Rolle als Hüterin der Anwendung der von den Organen gemäß dem Vertrag erlassenen Vorschriften entspricht. Sie schlägt auch mögliche Änderungen vor.

Artikel 19

Die Mitgliedstaaten müssen diese Richtlinie vor dem 31. Dezember 2002 umsetzen. Sie unterrichten die Kommission über die Änderung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Bei der Annahme dieser Bestimmungen verweisen sie auf diese Richtlinie.

Artikel 20

In diesem Artikel wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie festgelegt.

Artikel 21

Die Richtlinie ist ausschließlich an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Vorschlag

RICHTLINIE DES RATES

betreffend das Recht auf Familienzusammenführung

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 63,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission[1],

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments[2],

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses[3],

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. Gemäß Artikel 63 Nummer 3 EG-Vertrag beschließt der Rat einwanderungspolitische Maßnahmen. Buchstabe a) des genannten Artikels besagt, daß der Rat insbesondere Maßnahmen im Bereich der Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen erläßt und nimmt unmittelbar auf die Einreise und den Aufenthalt zum Zwecke der Familienzusammenführung Bezug.

2. Die Maßnahmen zur Familienzusammenführung müssen in Übereinstimmung mit der Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens getroffen werden, die in zahlreichen Instrumenten des Völkerrechts, insbesondere in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union achtet die Union die in dieser Konvention garantierten Grundrechte.

3. Der Europäische Rat erklärte auf seiner Sondertagung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999, daß es notwendig sei, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen aufgrund einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern nazunähern. Der Europäische Rat hat den Rat ersucht, auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission zügig entsprechende Beschlüsse zu fassen. Diese müßten nicht nur der Aufnahmekapazität der einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen, sondern auch deren historische und kulturelle Bindungen mit den Herkunftsländern berücksichtigen.

---

1 ABl. C ... vom ..., S. ... .
2 ABl. C ... vom ..., S. ... .
3 ABl. C ... vom ..., S. ... .

4. Der Europäische Rat bekräftigte auf seiner Sondertagung in Tampere, daß die Europäische Union eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sicherstellen muß. Eine energischere Integrationspolitik sollte darauf ausgerichtet sein, ihnen Rechte und Pflichten zuzuerkennen, die denen der Unionsbürger vergleichbar sind.

5. Gemäß dem Aktionsplan des Rates und der Kommission vom 3. Dezember 1998[4] muß binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam eine Regelung für die Rechtsstellung der legalen Einwanderer ausgearbeitet werden; innerhalb von fünf Jahren haben die Mitgliedstaaten Regeln für die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und von Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, auszuarbeiten.

6. Die Familienzusammenführung ist eine notwendige Voraussetzung dafür, daß ein Familienleben möglich ist und trägt zur Schaffung eines soziokulturellen Umfelds bei, das die Integration Drittstaatsangehöriger in den Mitgliedstaaten erleichtert. Dadurch wird der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gefördert, der in Artikel 2 und Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe k) EG-Vertrag als grundlegendes Ziel der Gemeinschaft aufgeführt wird.

7. Um den Schutz der Familie zu gewährleisten und die Wahrung und Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft zu sichern, sollte ein von den Mitgliedstaaten anerkanntes Recht auf Familienzusammenführung begründet werden.

8. Der Lage von Flüchtlingen und von Personen, die subsidiären Schutz genießen, ist wegen der Gründe, die sie zur Flucht gezwungen haben und ihnen ein Leben in der Familiengemeinschaft verwehren, besondere Aufmerksamkeit zu schenken; ihnen sollten deshalb günstigere Bedingungen für die Ausübung ihres Rechts auf Familienzusammenführung zu gewährt werden.

9. Um zu vermeiden, daß die Unionsbürger je nachdem, ob sie ihr Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nehmen oder nicht, ungleich behandelt werden, ist es angebracht, daß die Familienzusammenführung von Unionsbürgern, die sich im Land ihrer Staatsangehörigkeit aufhalten, durch die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften für die Freizügigkeit geregelt wird.

10. Die Familienzusammenführung zielt auf die Mitglieder der Kernfamilie, d.h. den Ehegatten und die minderjährigen Kinder; sind in einem Mitgliedstaat unverheiratete Paare verheirateten gleichgestellt, ist der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten und dem nichtverheirateten Lebenspartner ebenfalls das Recht auf Familienzusammenführung zu gewähren.

11. Bei der Familienzusammenführung müssen auch die volljährigen Kinder sowie Verwandte in aufsteigender Linie berücksichtigt werden, wenn die persönlichen Lebensumstände eine Trennung von dem Drittstaatsangehörigen, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, aus stichhaltigen, objektiven Gründen nicht zulassen.

---

[4] Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1.

12. Es müssen Verfahrensregeln für die Prüfung von Anträgen auf Familienzusammenführung sowie für die Einreise und den Aufenthalt von Familienangehörigen festgelegt werden. Diese Verfahren müssen wirksam und gerecht sein und den Betroffenen einen angemessenen Schutz bieten.

13. Die Integration der Familienangehörigen ist zu fördern; dazu muß ihnen nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer in dem Mitgliedstaat ein eigener Rechtsstatus zuerkannt und der Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Beschäftigung gewährt werden.

14. Um die Umgehung der Vorschriften und Verfahren zur Familienzusammenführung zu verhindern und entsprechende Verstöße zu ahnden, sind geeignete und verhältnismäßige, auf Abschreckung zielende Maßnahmen zu treffen.

15. Entsprechend dem in Artikel 5 EG-Vertrag niedergelegten Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip kann das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Begründung eines Rechts auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige, das nach gemeinsamen Modalitäten ausgeübt wird, auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden; es kann daher wegen des Umfangs und der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahme besser auf Gemeinschaftsebene verwirklicht werden. Diese Richtlinie beschränkt sich auf das zur Erreichung dieses Ziels notwendige Mindestmaß und geht nicht über das dazu Erforderliche hinaus -

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Kapitel I

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1

Ziel dieser Richtlinie ist die Begründung eines Rechts auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, sowie für Unionsbürger, die ihr Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nehmen. Dieses Recht wird nach Maßgabe der in der Richtlinie festgelegten Modalitäten ausgeübt.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie gelten als

(a) "*Drittstaatsangehörige*": alle Personen, die nicht Bürger der Union im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 EG-Vertrag sind;

(b) "*Flüchtling*": Jeder Drittstaatsangehörige oder Staatenlose, dem die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der Fassung des Protokolls von New York vom 31. Januar 1967 zuerkannt wurde;

(c) "*Person, die subsidiären Schutz genießt*": Alle Drittstaatsangehörigen oder Staatenlose, denen der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat im Rahmen des subsidiären Schutzes entsprechend internationalen Verpflichtungen oder innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten genehmigt wurde;

(d) "*Zusammenführender*": Der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltende Drittstaatsangehörige oder der Unionsbürger, der den Nachzug seiner Familie beantragt;

(e) "*Familienzusammenführung*": Einreise und Aufenthalt der Familienmitglieder eines Unionsbürgers oder eines sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen, mit dem Ziel, eine Familiengemeinschaft zu bilden oder aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des sich Aufhaltenden entstanden sind;

(f) "*Aufenthaltstitel*": Jede Erlaubnis oder Genehmigung, die von den Behörden eines Mitgliedstaates entsprechend dessen Rechtsvorschriften ausgestellt und praktisch anerkannt wird und einem Drittstaatsangehörigen das Recht verleiht, sich in seinem Gebiet aufzuhalten; ausgenommen davon sind vorläufige Genehmigungen, die im Hinblick auf die Bearbeitung eines Asylantrags erteilt werden.

Artikel 3

1. Diese Richtlinie findet Anwendung, wenn der Zusammenführende einer der folgenden Gruppen zuzuordnen ist:

   (a) Drittstaatsangehöriger, der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält und im Besitz eines von dem betreffenden Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit ist,

   (b) Flüchtling; die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels ist ohne Belang,

   (c) Bürger der Europäischen Union, der sein Recht auf Freizügigkeit nicht in Anspruch nimmt,

   wenn die Familienangehörigen des Zusammenführenden die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes haben; ihre Rechtsstellung ist unerheblich.

2. Diese Richtlinie findet keine Anwendung, wenn der Zusammenführende

   (a) Drittstaatsangehöriger ist, der um die Anerkennung als Flüchtling nachsucht und über dessen Antrag noch nicht abschließend entschieden wurde;

   (b) Drittstaatsangehöriger ist, dem der Aufenthalt in einem Mitgliedstaat im Rahmen des vorläufigen Schutzes genehmigt wurde oder der um die Genehmigung des Aufenthalts aus diesem Grunde nachsucht und über dessen Status noch nicht entschieden wurde.

3. Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf Familienangehörige von Unionsbürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben;

4. Von dieser Richtlinie unberührt bleiben günstigere Bestimmungen:

   (a) der zwischen der Gemeinschaft oder zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittländern andererseits geschlossenen bilateralen und multilateralen Abkommen, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Richtlinie in Kraft getreten sind;

   (b) der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 und des Europäischen Übereinkommens über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer vom 24. November 1977.

Artikel 4

Abweichend von dieser Richtlinie finden auf die Familienzusammenführung im Falle von Drittstaatsangehörigen, die Angehörige eines im Mitgliedstaat seiner Staatsangehörigkeit wohnhaften Unionsbürgers sind, der noch nie von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat, die Artikel 10, 11 und 12 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates[5], und die sonstigen im Anhang aufgeführten gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen entsprechende Anwendung.

Kapitel II

Familienangehörige

Artikel 5

1. Vorbehaltlich der in Kapitel IV genannten Bedingungen gestatten die Mitgliedstaaten im Rahmen der vorliegenden Richtlinie folgenden Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet:

   (a) dem Ehegatten des Zusammenführenden bzw. - wenn in den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats unverheiratete Paare mit verheirateten Paaren gleichgestellt sind - seinem nichtverheirateten Lebenspartner, sofern von einer auf Dauer angelegten Beziehung ausgegangen werden kann;

   (b) den minderjährigen Kindern des Zusammenführenden und seines Ehegatten bzw. nichtverheirateten Lebenspartners, einschließlich der Kinder, die gemäß einem Beschluß der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats oder einem von dieser Behörde anerkannten Beschluß adoptiert wurden;

   (c) den minderjährigen Kindern, einschließlich der adoptierten Kinder des Zusammenführenden oder seines Ehegatten bzw. nichtverheirateten Lebenspartners, wenn einer von ihnen das Sorgerecht besitzt und für den Unterhalt der Kinder aufkommt; bei geteiltem Sorgerecht ist die Zustimmung des anderen Elternteils erforderlich;

---

[5] ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 2.

(d) den Verwandten in aufsteigender Linie des Zusammenführenden, seines Ehegatten oder seines nichtverheirateten Lebenspartners, wenn der Zusammenführende für ihren Unterhalt aufkommt und sie in ihrem Herkunftsland keinerlei sonstige familiäre Bindungen mehr haben;

(e) den volljährigen Kindern des Zusammenführenden oder seines Ehegatten bzw. nichtverheirateten Lebenspartners, wenn sie unverheiratet sind und aufgrund ihres Gesundheitszustands nicht selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen können.

2. Lebt im Falle einer Mehrehe bereits eine Ehefrau gemeinsam mit dem Zusammenführenden im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, gestattet der betreffende Mitgliedstaat nicht die Einreise und den Aufenthalt einer weiteren Ehefrau oder deren Kinder; Einreise und Aufenthalt der Kinder einer weiteren Ehefrau werden nur genehmigt, wenn das Kindeswohl dies erfordert.

3. Als minderjährige Kinder im Sinne von Absatz 1 Buchstaben b) und c) gelten Kinder, die noch nicht das nach den Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats geltende Volljährigkeitsalter erreicht haben und nichtverheiratet sind.

4. Handelt es sich bei dem Zusammenführenden um einen Flüchtling oder eine Person, die subsidiären Schutz genießt, erleichtern die Mitgliedstaaten weiteren nicht in Absatz 1 genannten Familienangehörigen den Nachzug, sofern der Zusammenführende für ihren Unterhalt aufkommt.

5. Drittstaatsangehörige, die sich zu Studienzwecken in einem Mitgliedstaat aufhalten, können nicht die in Absatz 1 Buchstabe d) genannten Verwandten in aufsteigender Linie nachkommen lassen.

Artikel 6

Handelt es sich bei einem Flüchtling um einen unbegleiteten Minderjährigen, können die Mitgliedstaaten:

(a) ungeachtet der in Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d) genannten Bedingungen die Einreise und den Aufenthalt seiner Verwandten in aufsteigender Linie zum Zwecke der Familienzusammenführung gestatten;

(b) die Einreise und den Aufenthalt weiterer nicht in Artikel 5 genannter Angehöriger zum Zwecke der Familienzusammenführung gestatten, wenn der Minderjährige keine Verwandten in aufsteigender Linie hat oder diese unauffindbar sind.

Kapitel III

Antragstellung und -prüfung

Artikel 7

1. In Ausübung seines Rechts auf Familienzusammenführung stellt der Zusammenführende bei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem er ansässig ist, einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Angehörigen. Dem Antrag sind Unterlagen

beizufügen, die die familiären Bindungen belegen und aus denen ersichtlich ist, daß die in den Artikeln 5 und 8 sowie gegebenenfalls 9 und 10 vorgesehenen Bedingungen erfüllt sind. Der Antrag ist zu stellen, wenn sich der Familienangehörige noch außerhalb des Hoheitsgebiets des betreffenden Mitgliedstaats aufhält.

2. Abweichend von Absatz 1 prüft der betreffende Mitgliedstaat in besonderen Fällen oder aus humanitären Erwägungen auch Anträge, die gestellt wurden, als sich die Familienangehörigen bereits in seinem Hoheitsgebiet aufhielten.

3. Nach Prüfung des Antrags teilen die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats dem Zusammenführenden ihren Beschluß binnen sechs Monaten schriftlich mit. Eine Ablehnung ist ordnungsgemäß zu begründen.

4. Handelt es sich bei dem Zusammenführenden um einen Flüchtling oder eine Person, die subsidiären Schutz genießt, und kann dieser seine familiären Bindungen nicht belegen, berücksichtigen die Mitgliedstaaten auch andere Nachweise für das Bestehen dieser Bindungen. Die Ablehnung eines Antrags darf nicht ausschließlich mit dem Fehlen von Belegen begründet werden.

5. Bei der Prüfung des Antrags tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, daß vor allem das Wohl des minderjährigen Kindes gebührend berücksichtigt wird.

Kapitel IV

Materielle Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung

Artikel 8

1. Die Mitgliedstaaten können einem Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit verweigern.

2. Die Gründe der öffentlichen Ordnung und der inneren Sicherheit müssen ausschließlich auf der persönlichen Verhaltensweise des Familienangehörigen beruhen.

3. Das Auftreten von Krankheiten oder Behinderungen nach Ausstellung des Aufenthaltstitels kann nicht als Begründung für die Verweigerung der Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis oder für die Ausweisung aus dem Hoheitsgebiet durch die zuständige Behörde des betreffenden Mitgliedstaats herangezogen werden.

Artikel 9

1. Bei der Antragstellung kann der betreffende Mitgliedstaat vom Zusammenführenden den Nachweis verlangen, daß dieser über folgendes verfügt:

   (a) einen angemessenen Wohnraum, der für eine vergleichbare Familie, die im selben Gebiet des betreffenden Mitgliedstaats wohnt, als normal angesehen würde;

   (b) eine Krankenversicherung, die im betreffenden Mitgliedstaat sämtliche Risiken für ihn selbst und seine Familienangehörigen abdeckt;

(c) feste und ausreichende Einkünfte, die zumindest den Einkünften entsprechen, unterhalb derer im betreffenden Mitgliedstaat eine Sozialhilfe gewährt werden kann.

Kann Unterabsatz 1 nicht zur Anwendung kommen, werden jene Einkünfte als ausreichend angesehen, die zumindest der Mindestrente der Sozialversicherung des betreffenden Mitgliedstaats entsprechen.

2. Die Bedingungen im Hinblick auf den Wohnraum, die Krankenversicherung und die Einkünfte nach Absatz 1 dürfen von den Mitgliedstaaten nur festgelegt werden, um sicherzustellen, daß der Zusammenführende in der Lage ist, für den Unterhalt seiner nachgezogenen Familienangehörigen aufzukommen, ohne daß zusätzlich auf öffentliche Mittel zurückgegriffen werden müßte. Diese Vorschriften dürfen nicht zu einer Diskriminierung zwischen den eigenen Staatsangehörigen und Drittstaatsangehörigen führen.

3. Absatz 1 kommt nicht zur Anwendung, wenn es sich bei dem Zusammenführenden um einen Flüchtling oder eine Person handelt, die subsidiären Schutz genießt.

Artikel 10

1. Die Mitgliedstaaten dürfen verlangen, daß sich der Zusammenführende während eines Zeitraums von höchstens einem Jahr rechtmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat, bevor er seine Familienangehörigen nachkommen läßt.

2. Absatz 1 kommt nicht zur Anwendung, wenn es sich bei dem Zusammenführenden um einen Flüchtling oder eine Person handelt, die subsidiären Schutz genießt.

Kapitel V

Einreise und Aufenthalt der Familienangehörigen

Artikel 11

1. Sobald dem Antrag auf Einreise zwecks Familienzusammenführung stattgegeben wurde, genehmigt der betreffende Mitgliedstaat die Einreise des Familienangehörigen. Die Mitgliedstaaten gewähren dieser Person jede Erleichterung zur Erlangung der vorgeschriebenen Visa einschließlich eventuell erforderlicher Transitvisa. Die Ausstellung dieser Visa ist kostenlos.

2. Der betreffende Mitgliedstaat stellt dem Familienangehörigen einen verlängerbaren Aufenthaltstitel mit derselben Gültigkeitsdauer wie jenem des Zusammenführenden aus. Verfügt der Zusammenführende über einen dauerhaften oder unbefristeten Aufenthaltstitel, können die Mitgliedstaaten den ersten Aufenthaltstitel des Familienangehörigen auf ein Jahr beschränken.

Artikel 12

1. Die Familienangehörigen des Zusammenführenden haben in gleicher Weise wie die Unionsbürger das Recht auf:

   (a) Zugang zur Ausbildung;

   (b) Zugang zu einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit;

   (c) Zugang zur beruflichen Beratung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung.

2. Absatz 1 Buchstaben b) und c) sind auf die in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben d) und e) genannten Verwandten in aufsteigender Linie und die volljährigen Kinder nicht anwendbar.

Artikel 13

1. Spätestens nach vierjährigem Aufenthalt und unter der Voraussetzung, daß die familiären Bindungen fortbestehen, haben der Ehegatte oder der nichtverheiratete Lebenspartner und das volljährig gewordene Kind das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel, der unabhängig von jenem des Zusammenführenden ist.

2. Die Mitgliedstaaten können den in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben d) und e) genannten volljährigen Kindern und den Verwandten in aufsteigender Linie einen eigenen Aufenthaltstitel gewähren.

3. Beim Tod des Ehepartners, im Fall der Scheidung, Trennung und des Todes von Verwandten in aufsteigender oder abfallender Linie können die Personen, die zum Zweck der Familienzusammenführung eingereist und seit mindestens einem Jahr ansässig sind, den Antrag auf einen eigenen Aufenthaltstitel stellen. Die Mitgliedstaaten akzeptieren diese Anträge, wenn besonders schwierige Umstände vorliegen.

Kapitel VI

Sanktionen und Rechtsmittel

Artikel 14

1. Die Mitgliedstaaten können den Antrag auf Einreise und Aufenthalt zum Zweck der Familienzusammenführung ablehnen und den Aufenthaltstitel der Familienangehörigen einziehen bzw. seine Verlängerung verweigern, wenn feststeht:

   (a) daß deren Einreise und/oder Aufenthalt durch die Fälschung von Dokumenten oder durch Betrug erlangt wurde oder

   (b) daß die Ehe nur zu dem Zweck geschlossen bzw. die Adoption nur vorgenommen wurde, um der betreffenden Person die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den Aufenthalt in diesem Mitgliedstaat zu ermöglichen.

2. Die Mitgliedstaaten führen bei Vorliegen eines begründeten Verdachts punktuelle Kontrollen durch.

Artikel 15

Im Fall der Einziehung oder Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels sowie der Ausweisung des Zusammenführenden oder von Mitgliedern seiner Familie berücksichtigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und Beschaffenheit 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.

Artikel 16

Im Fall der Ablehnung des Antrags auf Familienzusammenführung, der Nichtverlängerung oder der Einziehung des Aufenthaltstitels sowie der Ausweisung können der Zusammenführende und die Familienangehörigen den Rechtsweg bei den Gerichten des betreffenden Mitgliedstaats beschreiten.

Artikel 17

Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei einem Verstoß gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie zu verhängen sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen um deren Durchsetzung zu gewährleisten. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen diese Bestimmungen der Kommission spätestens an dem in Artikel 19 genannten Tag mit und melden alle sie betreffenden Änderungen unverzüglich.

Kapitel VII

Schlußbestimmungen

Artikel 18

Zwei Jahre nach Ablauf der in Artikel 19 gesetzten Frist erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten und schlägt gegebenenfalls die notwendigen Änderungen vor.

Artikel 19

Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis spätestens 31. Dezember 2002 nachzukommen. Sie unterrichten die Kommission unverzüglich davon.

Bei Erlaß dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in diesen Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

Artikel 20

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* in Kraft.

Artikel 21

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

Richtlinie 64/221/EWG des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind[1].

Richtlinie 68/360/EWG des Rates vom 15. Oktober 1968 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft[2].

Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben[3].

Richtlinie 73/148/EWG des Rates vom 21. Mai 1973 zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten innerhalb der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Niederlassung und des Dienstleistungsverkehrs[4].

Richtlinie 75/34/EWG des Rates vom 17. Dezember 1974 über das Recht der Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, nach Beendigung der Ausübung einer selbständigen Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu verbleiben[5].

Richtlinie 90/364/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht[6].

Richtlinie 90/365/EWG des Rates vom 28. Juni 1990 über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen[7].

Richtlinie 93/96/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 über das Aufenthaltsrecht der Studenten[8].

---

1 ABl. 56 vom. 4.4.1964, S. 850/64.
2 ABl. L 257 vom 19.10.1968, S. 13.
3 ABl. L 142 vom 30.6.1970, S. 24.
4 ABl. L 172 vom 28.6.1973, S. 14.
5 ABl. L 14 vom 20.1.1975, S. 10.
6 ABl. L 180 vom 13.7.1990, S. 26.
7 ABl. L 180 vom 13.7.1990, S. 28.
8 ABl. L 317 vom 18.12.1993, S. 59.