

Europäischer Gerichtshof (Zweite Kammer)

Urteil vom 09.07.2015

In der Rechtssache

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State (Niederlande) mit Entscheidung vom 1. April 2014, beim Gerichtshof eingegangen am 3. April 2014, in dem Verfahren

Minister van Buitenlandse Zaken gegen K, A

erlässt der Gerichtshof (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta (Berichterstatterin) sowie der Richter J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça und C. Lycourgos,

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 5. Februar 2015,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von K, vertreten durch G. J. Dijkman, advocaat,
- von A, vertreten durch W. P. R. Peeters, advocaat,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. Gijzen, M. Bulterman, B. Koopman und J. Langer als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze und B. Beutler als Bevollmächtigte,
- der österreichischen Regierung, vertreten durch G. Eberhard als Bevollmächtigten,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Condou-Durande und G. Wils als Bevollmächtigte,
-

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 19. März 2015

folgendes Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251, S. 12).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen von zwei Rechtsstreitigkeiten jeweils zwischen dem Minister van Buitenlandse Zaken (Minister für auswärtige Angelegenheiten) einerseits und K bzw. A andererseits über deren jeweiligen Antrag auf Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis für die Niederlande zum Zweck der Familienzusammenführung mit ihrem in diesem Mitgliedstaat wohnenden Ehegatten.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Art. 1 der Richtlinie 2003/86 bestimmt:

„Ziel dieser Richtlinie ist die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung durch Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten.“

4 Art. 4 Abs. 1 der genannten Richtlinie bestimmt:

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

a) dem Ehegatten des Zusammenführenden;

...“

5 Das Kapitel IV („Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung“) der Richtlinie 2003/86 enthält die Art. 6 bis 8. Art. 6 Abs. 1 sieht vor:

„Die Mitgliedstaaten können einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit ablehnen.“

6 Art. 7 der Richtlinie 2003/86 lautet:

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

a) Wohnraum, der für eine vergleichbar große Familie in derselben Region als üblich angesehen wird und der die in dem betreffenden Mitgliedstaat geltenden allgemeinen Sicherheits- und Gesundheitsnormen erfüllt;

b) eine Krankenversicherung für ihn selbst und seine Familienangehörigen, die im betreffenden Mitgliedstaat sämtliche Risiken abdeckt, die in der Regel auch für die eigenen Staatsangehörigen abgedeckt sind;

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

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

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

7 Art. 17 der Richtlinie bestimmt:

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

Niederländisches Recht

8 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die Art. 4 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 durch die Art. 14 und 16 Abs. 1 Buchst. h der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000, im Folgenden: Vw 2000) sowie die Art. 3.71a, 3.98a und 3.98b des Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000, im Folgenden: Vb 2000) umgesetzt wurden.

9 Die vom Staatssekretär verfolgte Politik zur Durchführung dieser Bestimmungen wird in Abschnitt B1/4.7.1.2 des Vreemdelingencirculaire 2000 (Ausländerrunderlass 2000) in seiner auf die Ausgangsverfahren anwendbaren Fassung (im Folgenden: Vc 2000) dargestellt.

10 Außerdem sind die Wet inburgering (Integrationsgesetz, im Folgenden: Wi) und die Voorschrift Vreemdelingen 2000 (interministerielle Ausländerverordnung 2000, im Folgenden: Verordnung 2000) sowie die öffentliche Arbeitsanweisung Nr. 2011/7 des Immigratie- en Naturalisatiedienst (Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde) (im Folgenden: Arbeitsanweisung) zu berücksichtigen.

Vw 2000

11 Art. 1 Buchst. h Vw 2000 lautet:

„Im Sinne dieses Gesetzes und der darauf beruhenden Bestimmungen bezeichnet der Ausdruck:

...

h) ‚vorläufige Aufenthaltserlaubnis‘: das persönlich von einem Ausländer bei einer niederländischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung im Land seiner Herkunft oder im Land seines ständigen Aufenthalts oder, wenn es dort eine solche Vertretung nicht gibt, in dem am nächsten gelegenen Land, in dem eine solche besteht, ... beantragte und dort von dieser Vertretung ... nach vorheriger Genehmigung durch den niederländischen Minister für auswärtige Angelegenheiten erteilte Visum für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten ...“

12 Art. 8 Vw 2000 bestimmt:

„Ein Ausländer hält sich in den Niederlanden rechtmäßig auf,

- a) wenn er im Besitz einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung im Sinne von Art. 14 dieses Gesetzes ist;
 - b) wenn er im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung im Sinne von Art. 20 dieses Gesetzes ist;
 - c) wenn er im Besitz einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung im Sinne von Art. 28 dieses Gesetzes ist;
 - d) wenn er im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung im Sinne von Art. 33 dieses Gesetzes ist;
- ...“

13 Gemäß Art. 14 Abs. 1 Buchst. a Vw 2000 ist der Minister befugt, dem Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis zu entsprechen, ihn abzulehnen oder nicht über ihn zu entscheiden.

14 Gemäß Art. 16 Abs. 1 Buchst. h Vw 2000 kann ein Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 Vw 2000 abgelehnt werden, wenn der Drittstaatsangehörige zu keiner der in Art. 17 Abs. 1 Vw 2000 aufgeführten Gruppen gehört, nach Erwerb eines Aufenthaltsrechts in den Niederlanden nach Maßgabe der Art. 3 und 5 Wi integrationspflichtig wäre und nicht über Grundkenntnisse der niederländischen Sprache und über die niederländische Gesellschaft verfügt.

15 In Art. 17 Abs. 1 Vw 2000 ist eine Reihe von Gruppen von Drittstaatsangehörigen aufgeführt, deren Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 Vw 2000 nicht wegen Fehlens einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis abgelehnt werden kann.

Wi

16 Art. 3 Abs. 1 Buchst. a Wi bestimmt:

„Integrationspflichtig ist ein Ausländer mit rechtmäßigem Aufenthalt im Sinne von Art. 8 Buchst. a bis e oder l [Vw 2000], der

- a) sich anders als zu einem vorübergehenden Zweck in den Niederlanden aufhält ...“

17 In Art. 5 Wi ist eine Reihe von Gruppen von Drittstaatsangehörigen aufgeführt, die nicht integrationspflichtig sind.

Vb 2000

18 Art. 3.71 Abs. 1 Vb 2000 bestimmt:

„Der Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 [Vw 2000] wird abgelehnt, wenn der Ausländer keine gültige vorläufige Aufenthaltserlaubnis besitzt. ...“

19 Art. 3.71a Vb 2000 bestimmt:

„(1) Ein Ausländer verfügt über Grundkenntnisse der niederländischen Sprache und über die niederländische Gesellschaft im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Buchst. h [Vw 2000], wenn er binnen eines Jahres unmittelbar vor Stellung des Antrags auf Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis mit Erfolg eine Basis-Integrationsprüfung im Sinne von Art. 3.98a abgelegt hat.

(2) Der Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 [Vw 2000] kann nicht aufgrund von Art. 16 Abs. 1 Buchst. h [Vw 2000] abgelehnt werden, wenn der Ausländer

...

c) gegenüber dem Minister voor Wonen, Wijken en Integratie (Minister für Wohnen, Bezirke und Integration) hinreichend nachgewiesen hat, dass er aufgrund einer geistigen oder körperlichen Behinderung dauerhaft nicht in der Lage ist, die Basis-Integrationsprüfung im Sinne von Art. 3.98a abzulegen;

d) die Basis-Integrationsprüfung im Sinne von Art. 3.98a nicht mit Erfolg abgelegt hat und die Ablehnung dieses Antrags nach Auffassung des Minister voor Wonen, Wijken en Integratie zu einer schwerwiegenden Unbilligkeit führen würde.

...“

20 Art. 3.98a Vb 2000 lautet:

„1. Der Minister voor Wonen, Wijken en Integratie legt die Basis-Integrationsprüfung zur Beurteilung der Kenntnisse der niederländischen Sprache und über die niederländische Gesellschaft im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Buchst. h [Vw 2000] fest, die mittels eines automatisierten Systems abgenommen wird.

2. Die Basis-Integrationsprüfung umfasst eine Prüfung der Lese- und Hörverstehenskompetenz sowie Sprechfertigkeit des Ausländers im Niederländischen.

3. Der Minister voor Wonen, Wijken en Integratie legt ein Prüfungsprogramm für die verlangte Lese- und Hörverstehenskompetenz sowie Sprechfertigkeit fest. Dieses Prüfungsprogramm soll gewährleisten, dass der Ausländer, der die Basis-Integrationsprüfung mit Erfolg abgelegt hat, über die folgenden Fertigkeiten in der niederländischen Sprache auf dem Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen verfügt:

a. Leseverstehen,

b. Hörverstehen und

c. Sprechfertigkeit.

4. Die Normen der Basis-Integrationsprüfung in den Teilen Lese- und Hörverstehen sowie Sprechfertigkeit werden an einem der Niveaus des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen ausgerichtet.

5. Die Basis-Integrationsprüfung umfasst außerdem eine Überprüfung der Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft.

6. Der Minister voor Wonen, Wijken en Integratie legt ein Prüfungsprogramm für die verlangten Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft fest. Dieses Prüfungsprogramm soll gewährleisten, dass der Ausländer, der die Basis-Integrationsprüfung mit Erfolg abgelegt hat, grundlegende praktische Kenntnisse besitzt über

- [das Königreich der Niederlande], u.a. die Topografie, die Geschichte und die staatliche Organisation;
- das Wohnungswesen, das Bildungswesen, die Arbeit, die Gesundheitsfürsorge und die Integration in den Niederlanden;
- seine Rechte und seine Pflichten nach der Ankunft in den Niederlanden;

- Rechte und Pflichten anderer in den Niederlanden und
- die in den Niederlanden üblichen Verhaltensregeln.
- 7. Die Basis-Integrationsprüfung wird in niederländischer Sprache auf einem Niveau abgelegt, das nicht höher als das in Abs. 3 genannte Niveau ist.
- 8. Die in den Abs. 3 und 6 genannten Prüfungsprogramme werden gemäß den Bestimmungen, die der Minister voor Wonen, Wijken en Integratie erlässt, und gegen Zahlung des von diesem festgesetzten Betrags zur Verfügung gestellt.“

21 Artikel 3.98b Vb 2000 bestimmt:

„1. Ein Ausländer, der

a. nicht die mit der Basis-Integrationsprüfung verbundenen Kosten gemäß den Bestimmungen, die der Minister voor Wonen, Wijken en Integratie erlässt, beglichen hat, ...

...

wird nicht zu der Basis-Integrationsprüfung zugelassen.

2. Die in Abs. 1 Buchst. a genannten Kosten betragen 350,00 Euro. ...“

Verordnung 2000

22 In Art. 3.11 Verordnung 2000 heißt es:

- „1. Die in Art. 3.98a Abs. 3 und 6 [Vb 2000] genannten Prüfungsprogramme, die in dem Selbststudienpaket Naar Nederland enthalten sind, sind bei allen anerkannten Buchhandlungen sowie über Internet-Buchhandlungen erhältlich.
- 2. Der empfohlene Preis für das Selbststudienpaket beträgt 110 Euro.“

Vc 2000

23 Nach Abschnitt B1/4.7.1.2 Vc 2000 wird gemäß Art. 3.71a Abs. 2 Buchst. d Vb 2000 der Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis nicht abgelehnt, wenn der Ausländer die Basis-Integrationsprüfung nicht mit Erfolg abgelegt hat und die Ablehnung dieses Antrags zu einer erheblichen Unbilligkeit führen würde (Härteklause). Dies ist dann der Fall, wenn ein Zusammentreffen ganz besonderer individueller Umstände dazu führt, dass der Ausländer dauerhaft nicht in der Lage ist, die Basis-Integrationsprüfung mit Erfolg abzulegen. Der bloße Umstand, dass jemand ein- oder mehrmals die Prüfung abgelegt hat, führt nach dem Vc 2000 nicht dazu, dass er sich mit Erfolg auf die Härteklause des Art. 3.71a Abs. 2 Buchst. d Vb 2000 berufen kann.

Arbeitsanweisung

24 Nach den Angaben des vorliegenden Gerichts sind laut der Arbeitsanweisung Drittstaatsangehörige integrationspflichtig, die vor ihrer Ankunft in den Niederlanden im Besitz einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis sein müssen, die zu einem unbefristeten Aufenthaltzweck im Sinne der Wi in die Niederlande

kommen und die nicht gemäß den Art. 3 und 5 Wi von der Integrationspflicht befreit sind.

25 Die Basis-Integrationsprüfung im Sinne von Art. 3.98 Vb 2000 umfasst den Bereich Gesprochenes Niederländisch, den Bereich Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft und den Bereich Lese- und Schreibkundigkeit sowie Leseverstehen. Sie wird in einer Botschaft oder einem Generalkonsulat im Land der Herkunft oder des ständigen Aufenthalts des Familienangehörigen des Familienzusammenführenden abgelegt und wird über ein Telefon abgenommen, das direkt mit einem sprechenden Computer verbunden ist.

26 Die Prüfung im Bereich Gesprochenes Niederländisch umfasst mehrere Teile, nämlich Nachsprechen von Sätzen, Beantworten kurzer Fragen, Bilden von Gegensätzen und zwei Mal Nacherzählen einer kurzen Geschichte. Das verlangte Sprachniveau ist Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Die Prüfung im Bereich Kenntnisse der niederländischen Gesellschaft besteht aus Fragen zu dem Film Naar Nederland (In die Niederlande), den sich der Familienangehörige zuhause ansehen muss. Fragen, die gestellt werden können, sind u.a., ob Männer und Frauen die gleichen Rechte haben, wo die niederländische Regierung ihren Sitz hat, ob das Königreich der Niederlande eine Trennung von Kirche und Staat kennt, von welchem Land das Königreich der Niederlande im Zweiten Weltkrieg besetzt wurde, ob die Pflicht besteht, eine Krankenversicherung abzuschließen, und bis zu welchem Alter Kinder schulpflichtig sind. Alle Fragen und Antworten können zuhause mit Hilfe eines Selbststudienpakets studiert werden. Dieses Paket ist in 18 Sprachen erhältlich und enthält u. a. DVDs, einen Bildband, ein Arbeitsbuch, Audio-CDs, eine Anleitung zum Selbststudium und Übungsfragen. Seit März 2011 enthält das Paket auch ein Alphabetisierungsmodul zur Vorbereitung auf die Prüfung Lese- und Schreibkundigkeit sowie Leseverstehen. Diese Prüfung misst, ob der Familienangehörige die niederländische Sprache auf dem Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens für Sprachen lesen kann.

27 Zur Härteklausel des Art. 3.71a Abs. 2 Buchst. d Vb 2000 weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass diese nach der Arbeitsanweisung anzuwenden sei, wenn ein Zusammentreffen ganz besonderer individueller Umstände dazu führe, dass der Drittstaatsangehörige dauerhaft nicht in der Lage sei, die Basis-Integrationsprüfung mit Erfolg abzulegen. Dazu müsse der Ausländer nachweisen, dass er die Anstrengungen unternommen habe, die von ihm billigerweise verlangt werden könnten. Dies könne u. a. daraus hervorgehen, dass er die niederländische Integrationsprüfung einmal oder mehrmals abgelegt habe, wobei er beispielsweise ein positives Ergebnis bei der Prüfung Gesprochenes Niederländisch und der Prüfung Kenntnisse der Niederländischen Gesellschaft, nicht jedoch bei der Prüfung Lese- und Schreibkundigkeit sowie Leseverstehen erzielt habe. Laut der Arbeitsanweisung reiche der Umstand, dass der Bewerber nicht über ausreichende finanzielle oder technische Mittel verfüge, um sich auf die Prüfung vorzubereiten und die Prüfung abzulegen, oder dass er Probleme bezüglich der Reisen habe und sich anderen derartigen Hindernissen gegenübersehe, für sich allein nicht für eine erfolgreiche Geltendmachung der Härteklausel aus. Ebenso wenig reiche der bloße Umstand, dass das Kursmaterial nicht in einer Sprache erhältlich sei, die der Bewerber beherrsche, dass er nicht über geeignete Unterstützung bei der Vorbereitung auf die Prüfung verfüge oder dass er Analphabet sei,

für sich allein aus, um die Härteklausele erfolgreich geltend machen zu können.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rechtssache K

28 K, eine aserbaidische Staatsangehörige, stellte am 22. Februar 2011 bei der niederländischen Botschaft in Ankara (Türkei) einen Antrag auf vorläufige Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Familienzusammenführung, um zu ihrem in den Niederlanden wohnhaften Ehegatten zu ziehen. Sie legte hierzu eine ärztliche Bescheinigung vor und machte geltend, sie sei wegen der darin festgestellten Gesundheitsprobleme nicht in der Lage, die Integrationsprüfung außerhalb des niederländischen Hoheitsgebiets abzulegen.

29 Mit Bescheid vom 30. Mai 2011 lehnte der Minister van Buitenlandse Zaken den Antrag von K auf Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis ab.

30 Mit Bescheid vom 28. Februar 2012 wies der Minister van Buitenlandse Zaken den von K gegen den Bescheid vom 30. Mai 2011 eingelegten Widerspruch als unbegründet zurück mit dem Hinweis, dass die Gesundheitsprobleme von K keinen Anlass zur Befreiung von dem Erfordernis, die Integrationsprüfung erfolgreich abzulegen, böten. Im Übrigen verstoße es nicht gegen die Richtlinie 2003/86, von K eine erfolgreiche Ablegung der Basis-Integrationsprüfung zu verlangen, bevor ihr die Einreise und der Aufenthalt erlaubt würden.

31 Mit Urteil vom 23. November 2012 erklärte die Rechtbank 's-Gravenhage (Den Haag) die von K gegen den Bescheid des Minister van Buitenlandse Zaken vom 28. Februar 2012 erhobene Klage für begründet, hob diesen Bescheid daher auf und ordnete an, dass der Minister K eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis zu erteilen habe.

32 Der Minister van Buitenlandse Zaken hat gegen das Urteil der Rechtbank 's-Gravenhage vom 23. November 2012 beim vorlegenden Gericht Rechtsmittel eingelegt.

Rechtssache A

33 A, eine nigerianische Staatsangehörige, stellte am 18. Juni 2008 bei der niederländischen Vertretung in Abuja (Nigeria) einen Antrag auf vorläufige Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Familienzusammenführung, um zu ihrem in den Niederlanden wohnhaften Ehegatten zu ziehen. Sie legte hierzu ärztliche Bescheinigungen vor, aus denen hervorgeht, dass sie psychische Probleme habe, derentwegen sie Medikamente einnehme.

34 Mit Bescheid vom 18. August 2009 lehnte der Minister van Buitenlandse Zaken den Antrag von A auf Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis ab.

35 Mit Bescheid vom 30. Juli 2012 wies der Minister van Buitenlandse Zaken den von A gegen den Bescheid vom 18. August 2009 eingelegten Widerspruch als unbegründet zurück mit dem Hinweis, dass die psychischen Probleme von A keinen Anlass zur Befreiung von der Integrationspflicht böten und dass in ihrem Fall auch nicht die Anwendung der Härteklausele in Art. 3.71a Abs. 2 Buchst. d Vb 2000 in Betracht komme, da sie nicht nachgewiesen habe, angemessene Anstrengungen unternommen zu haben, um die Integrationsprüfung zu bestehen. Das Vorbringen, dass sie wegen ihrer psychischen Beschwerden nicht in der Lage sei, zur Botschaft des Königreichs der Niederlande zu reisen, sei unzulässig, da hierfür kein Nachweis erbracht worden sei. Im Übrigen verstoße das Integrationserfordernis nicht gegen die Richtlinie 2003/86.

36 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass die drei Kinder von A ebenfalls eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis beantragt hatten, um in die Niederlande zu ihrem Vater zu ziehen, und dass – im Gegensatz zum Fall von A – der Widerspruch der Kinder gegen die Ablehnung ihres Antrags auf vorläufige Aufenthaltserlaubnis vom Minister van Buitenlandse Zaken mit derselben Entscheidung vom 30. Juli 2012 für begründet erklärt wurde.

37 Mit Urteil vom 12. Dezember 2012 erklärte die Rechtbank 's-Gravenhage die von A gegen den Bescheid des Minister van Buitenlandse Zaken vom 30. Juli 2012 erhobene Klage für begründet, erklärte diesen Bescheid daher für nichtig und ordnete an, dass der Minister A eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis zu erteilen habe.

38 Der Minister van Buitenlandse Zaken hat gegen das Urteil der Rechtbank 's-Gravenhage vom 12. Dezember 2012 beim vorlegenden Gericht Rechtsmittel eingelegt.

Erwägungen zu beiden Rechtssachen

39 Es ist unstreitig, dass sowohl die Zusammenführenden als auch K und A Drittstaatsangehörige sind, dass die Zusammenführenden die Ehegatten von K und A sind und dass sie sich im Sinne von Art. 8 Buchst. a oder b Vw 2000 rechtmäßig aufhalten. Unstreitig ist außerdem, dass K und A keiner der im niederländischen Gesetz aufgeführten Kategorien von Personen angehören, deren Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 Vw 2000 nicht wegen Fehlens einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis abgelehnt wird, und dass sie im Sinne von Art. 16 Abs. 1 Buchst. h Vw 2000 integrationspflichtig sind.

40 Die Rechtbank 's-Gravenhage hat in beiden Ausgangsverfahren ausgeführt, es verstoße gegen Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86, von einem Drittstaatsangehörigen, der im Rahmen der Familienzusammenführung außerhalb der Europäischen Union einen Antrag auf vorläufige Aufenthaltserlaubnis stelle, zu

verlangen, dass er vor der Erlaubnis zur Einreise in die Niederlande dem Integrationserfordernis nachkomme. Maßgeblich sei insoweit der von der Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen in der Rechtssache Mohammad Imran (Beschluss C-155/11 PPU, EU:C:2011:387), die K in das Verfahren vor der Rechtbank 's-Gravenhage eingebracht habe, vertretene Standpunkt, dass Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 es nicht zulasse, dass ein Mitgliedstaat dem Ehegatten eines Drittstaatsangehörigen, der sich rechtmäßig im Inland aufhalte, die Einreise und den Aufenthalt ausschließlich deshalb verweigere, weil er nicht die im Recht dieses Mitgliedstaats vorgeschriebene Integrationsprüfung außerhalb der Europäischen Union bestanden habe.

41 Im Rahmen der Rechtsmittel gegen die Urteile der Rechtbank 's-Gravenhage hat der Minister van Buitenlandse Zaken geltend gemacht, aus dem Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86) (KOM[2011] 735 endgültig) (im Folgenden: Grünbuch), das nach den in der vorstehenden Randnummer genannten schriftlichen Erklärungen der Kommission verfasst worden sei, gehe hervor, dass die Kommission es nicht ohne Weiteres als Verstoß gegen Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie erachte, wenn von Ehegatten von Zusammenführenden verlangt werde, eine Integrationsprüfung mit Erfolg abzulegen, bevor die Einreise in das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats und der Aufenthalt dort erlaubt würden.

42 Das vorliegende Gericht weist hierzu darauf hin, die Kommission habe im Gliederungspunkt II 2.1 („Integrationsmaßnahmen“) des Grünbuchs tatsächlich ausgeführt, dass die Zulässigkeit von Integrationsmaßnahmen davon abhängen, ob sie Integration erleichterten und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität Rechnung trügen.

43 Der Raad van State ist der Ansicht, dass weder aus der Richtlinie 2003/86 noch aus dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit, wie es in dem Grünbuch definiert sei, hervorgehe, welcher Handlungsspielraum den Mitgliedstaaten beim Erlass von Integrationsmaßnahmen im Sinne von Art. 7 Abs. 2 zustehe, und dass die Tragweite des Begriffs „Integrationsmaßnahmen“ im Sinne dieser Bestimmung, zu dem sich der Gerichtshof noch nicht geäußert habe, unklar sei; er hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. a) Kann der Begriff „Integrationsmaßnahmen“ in Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 so ausgelegt werden, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten von einem Familienangehörigen eines Zusammenführenden den Nachweis verlangen dürfen, dass er über Kenntnisse der Amtssprache dieses Mitgliedstaats auf einem Niveau, das dem Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens für moderne Fremdsprachen entspricht, und über Grundkenntnisse über die Gesellschaft dieses Mitgliedstaats verfügt, bevor diese Behörden diesem Familienangehörigen die Erlaubnis zur Einreise und zum Aufenthalt erteilen?

1. b) Ist es für die Beantwortung dieser Frage erheblich, dass auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie im Grünbuch beschrieben, nach der nationalen Regelung, die die unter 1.a angeführte Verpflichtung enthält, der Antrag auf Erlaubnis zur Einreise und zum Aufenthalt, sofern der Familienangehörige nicht nachgewiesen hat, dass er aufgrund einer geistigen oder körperlichen Behinderung dauerhaft nicht in der Lage ist, die Integrationsprüfung abzulegen, nur dann nicht abgelehnt wird, wenn ganz besondere persönliche Umstände zusammentreffen, die die Annahme rechtfertigen, dass der Familienangehörige dauerhaft nicht in der Lage ist, den Integrationsvoraussetzun-

gen zu genügen?

2. Steht der Zweck der Richtlinie 2003/86 und insbesondere deren Art. 7 Abs. 2 im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung, wie in dem erwähnten Grünbuch beschrieben, dem entgegen, dass für die Prüfung, durch die festgestellt wird, ob der Familienangehörige die erwähnten Integrationsvoraussetzungen erfüllt, jedes Mal, wenn die Prüfung abgelegt wird, Kosten in Höhe von 350 Euro und für das Paket zur Vorbereitung auf die Prüfung einmalige Kosten in Höhe von 110 Euro anfallen?

Zu den Vorlagefragen

44 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat von Drittstaatsangehörigen verlangen kann, dass sie eine Integrationsprüfung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende erfolgreich ablegen, bei der Grundkenntnisse sowohl der Sprache als auch der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats beurteilt werden und für die verschiedene Kosten zu begleichen sind, bevor er ihnen die Einreise in sein Hoheitsgebiet und den Aufenthalt dort im Rahmen der Familienzusammenführung erlaubt.

45 Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 gestatten die Mitgliedstaaten dem Ehegatten des Zusammenführenden die Einreise und den Aufenthalt zum Zwecke der Familienzusammenführung vorbehaltlich der in Kapitel IV („Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung“) dieser Richtlinie genannten Bedingungen.

46 Der Gerichtshof hat bereits anerkannt, dass diese Bestimmung den Mitgliedstaaten präzise positive Verpflichtungen aufgibt, denen klar definierte subjektive Rechte entsprechen, da sie ihnen in den in der genannten Richtlinie festgelegten Fällen vorschreibt, den Nachzug bestimmter Mitglieder der Familie des Zusammenführenden zu genehmigen, ohne dass sie dabei von ihrem Wertungsspielraum Gebrauch machen könnten (Urteil Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 41).

47 Als eine der Bedingungen des Kapitels IV der Richtlinie 2003/86 sieht Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 vor, dass die Mitgliedstaaten gemäß dem nationalen Recht von Drittstaatsangehörigen verlangen können, dass sie Integrationsmaßnahmen nachkommen müssen.

48 Ferner sieht Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/86 vor, dass im Hinblick auf Flüchtlinge und/oder Familienangehörige von Flüchtlingen die in Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 genannten Integrationsmaßnahmen erst Anwendung finden, wenn den betroffenen Personen eine Familienzusammenführung gewährt wurde.

49 Folglich sind die Mitgliedstaaten bei Familienzusammenführungen, die nicht Flüchtlinge und Familienangehörige von Flüchtlingen betreffen, durch Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 nicht

daran gehindert, die Erteilung einer Einreiseerlaubnis an Familienangehörige des Zusammenführenden davon abhängig zu machen, dass sie vorher bestimmten Integrationsmaßnahmen nachkommen.

50 Da die Genehmigung der Familienzusammenführung die Grundregel darstellt, ist Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 jedoch eng auszulegen. Ferner darf der den Mitgliedstaaten zuerkannte Handlungsspielraum von ihnen nicht in einer Weise genutzt werden, die das Ziel dieser Richtlinie, Familienzusammenführungen zu fördern, und ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigen würde (vgl. in diesem Sinne Urteil Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 43).

51 Insoweit müssen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die Mittel, die von der nationalen Regelung zur Umsetzung von Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 eingesetzt werden, zur Erreichung der mit dieser Regelung verfolgten Ziele geeignet sein und dürfen nicht über das dazu Erforderliche hinausgehen (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Niederlande, C-508/10, EU:C:2012:243, Rn. 75).

52 Somit können, da Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 nur „Integrationsmaßnahmen“ erfasst, Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Bestimmung verlangen können, nur dann als legitim gelten, wenn sie die Integration der Familienangehörigen des Zusammenführenden erleichtern.

53 In diesem Zusammenhang kann nicht bestritten werden, dass der Erwerb von Kenntnissen sowohl der Sprache als auch der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats die Verständigung zwischen den Drittstaatsangehörigen und den Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats deutlich erleichtert und darüber hinaus die Interaktion und die Entwicklung sozialer Beziehungen zwischen ihnen begünstigt. Auch kann nicht bestritten werden, dass der Erwerb von Kenntnissen der Sprache des Aufnahmemitgliedstaats den Zugang der Drittstaatsangehörigen zu Arbeitsmarkt und Berufsausbildung erleichtert (vgl. zur Auslegung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen [ABl. 2004, L 16, S. 44], Urteil P und S, C-579/13, EU:C:2015:369, Rn. 47).

54 Vor diesem Hintergrund kann durch das Erfordernis der erfolgreichen Ablegung einer Basis-Integrationsprüfung gewährleistet werden, dass die betroffenen Drittstaatsangehörigen Kenntnisse erwerben, die für die Schaffung von Bindungen zum Aufnahmemitgliedstaat unstreitig von Nutzen sind.

55 Zudem ist im Hinblick darauf, dass für die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Integrationsprüfung Grundkenntnisse verlangt werden, festzustellen, dass das Erfordernis der erfolgreichen Ablegung einer solchen Prüfung für sich allein grundsätzlich nicht das mit der Richtlinie 2003/86 verfolgte Ziel der Familienzusammenführung beeinträchtigt.

56 Jedenfalls verlangt jedoch das Kriterium der Verhältnismäßigkeit, dass die Anwendungsvoraussetzungen für ein solches Erfordernis nicht über das hinausgehen dürfen, was zur Erreichung des genannten Ziels erforderlich ist. Dies wäre u.a. der Fall, wenn durch die Anwendung des genannten Erfordernisses der Nachzug von Familienangehörigen des Zusammenführenden automatisch ausgeschlossen wäre, und zwar auch dann, wenn diese Familienangehörigen zwar die Integrationsprüfung nicht bestanden, aber ihre Bereitschaft zur erfolgreichen Ablegung der Prüfung und ihre dafür unternommenen Anstrengungen nachgewiesen hätten.

57 Mit den in Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 genannten Integrationsmaßnahmen darf nämlich nicht der Zweck verfolgt werden, die Personen zu ermitteln, die das Recht auf Familienzusammenführung ausüben können, sondern sie haben dem Zweck zu dienen, die Integration dieser Personen in den Mitgliedstaaten zu erleichtern.

58 Außerdem sind die besonderen individuellen Umstände, wie Alter, Bildungsniveau, finanzielle Lage oder Gesundheitszustand der Familienangehörigen des Zusammenführenden zu berücksichtigen, um die Familienangehörigen von dem Erfordernis der erfolgreichen Ablegung einer Basis-Integrationsprüfung zu befreien, falls sie aufgrund dieser Umstände nicht in der Lage sind, diese Prüfung abzulegen oder zu bestehen.

59 Andernfalls könnte dieses Erfordernis bei Vorliegen solcher Umstände ein kaum überwindbares Hindernis für die effektive Wahrnehmung des durch die Richtlinie 2003/86 anerkannten Rechts auf Familienzusammenführung darstellen.

60 Diese Auslegung wird durch Art. 17 der Richtlinie 2003/86 gestützt, der eine individualisierte Prüfung der Anträge auf Zusammenführung verlangt.

61 Im vorliegenden Fall ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass, sofern der Familienangehörige nicht nachgewiesen hat, dass er aufgrund einer geistigen oder körperlichen Behinderung dauerhaft nicht in der Lage ist, die in den Ausgangsverfahren fragliche Integrationsprüfung abzulegen, der Antrag auf Erlaubnis zur Einreise und zum Aufenthalt nur im Fall der in Art. 3.71a Abs. 2 Buchst. d Vb 2000 vorgesehenen Härteklausele nicht abgelehnt wird.

62 Weiter ergibt sich aus der Vorlageentscheidung, dass diese Härteklausele nur dann anzuwenden ist, wenn ein Zusammentreffen ganz besonderer individueller Umstände dazu führt, dass der betreffende Familienangehörige dauerhaft nicht in der Lage ist, die genannte Prüfung mit Erfolg abzulegen.

63 Somit ermöglicht die in Art. 3.71a Abs. 2 Buchst. d Vb 2000 vorgesehene Härteklausele es nicht, Familienangehörige des Zusammenführenden unter Berücksichtigung der besonderen individuellen Umstände ihrer jeweiligen Situation von dem Erfordernis, die Integrationsprüfung erfolgreich abzulegen, in allen Fällen

zu befreien, in denen die Beibehaltung dieses Erfordernisses die Familienzusammenführung unmöglich machen oder übermäßig erschweren würde.

64 Schließlich ist insbesondere zu den Kosten für die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Integrationsprüfung festzustellen, dass es den Mitgliedstaaten zwar freisteht, von Drittstaatsangehörigen zu verlangen, dass sie die Kosten für die Integrationsmaßnahmen nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 begleichen, und den Betrag dieser Kosten festzusetzen, gleichwohl die Höhe dieses Kostenbetrags gemäß dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz weder den Zweck noch die Wirkung haben darf, die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren, soll nicht das mit der Richtlinie 2003/86 verfolgte Ziel beeinträchtigt und dieser Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit genommen werden.

65 Dies wäre insbesondere der Fall, wenn die für das Ablegen der in den Ausgangsverfahren in Rede stehenden Integrationsprüfung anfallenden Kosten wegen ihrer erheblichen finanziellen Auswirkungen auf die Drittstaatsangehörigen überhöht wären (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Niederlande, C-508/10, EU:C:2012:243, Rn. 74).

66 Insoweit ist festzustellen, dass nach der in den Ausgangsverfahren fraglichen nationalen Regelung, wie der Vorlageentscheidung zu entnehmen ist, sowohl das Prüfungsgeld für die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Integrationsprüfung als auch die Kosten für deren Vorbereitung von den Familienangehörigen des betreffenden Zusammenführenden zu tragen sind.

67 Ferner ist hervorzuheben, dass sich die einmalig anfallenden Kosten des Pakets zur Vorbereitung auf die Prüfung auf 110 Euro und das Prüfungsgeld auf 350 Euro belaufen. Dieses Prüfungsgeld müssen die Familienangehörigen des betreffenden Zusammenführenden jedes Mal, wenn sie die Prüfung ablegen, entrichten.

68 Außerdem geht aus der Vorlageentscheidung hervor, dass, wenn der Familienangehörige des betreffenden Zusammenführenden das Prüfungsgeld nicht beglichen hat, er nicht zu der in Rede stehenden Integrationsprüfung zugelassen wird.

69 Daher ist, wie die Generalanwältin in Nr. 53 ihrer Schlussanträge hervorgehoben hat, festzustellen, dass die Höhe der Kosten für die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende Integrationsprüfung die Familienzusammenführung unter Umständen wie denen der Ausgangsverfahren unmöglich machen oder übermäßig erschweren könnte.

70 Das gilt umso mehr, als das Prüfungsgeld bei jedem weiteren Prüfungsversuch und für jeden Familienangehörigen des Zusammenführenden, der zu diesem in den Aufnahmemitgliedstaat nachziehen will, erneut anfällt und als zu diesen Kosten die Kosten für die Reise zum Sitz der nächsten niederländischen Vertretung hinzukommen, die die Familienangehörigen des betreffenden Zusammenführenden aufbringen müssen, um die genannte Prüfung abzulegen.

71 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat von Drittstaatsangehörigen verlangen kann, dass sie eine Integrationsprüfung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende erfolgreich ablegen, bei der Grundkenntnisse sowohl der Sprache als auch der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats beurteilt werden und für die verschiedene Kosten zu begleichen sind, bevor er ihnen die Einreise in sein Hoheitsgebiet und den Aufenthalt dort im Rahmen der Familienzusammenführung erlaubt, sofern die Anwendungsvoraussetzungen für ein solches Erfordernis die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren. Unter Umständen wie denen der Ausgangsverfahren wird durch diese Anwendungsvoraussetzungen die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung insofern unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert, als sie nicht die Berücksichtigung besonderer Umstände ermöglichen, die die Betroffenen objektiv an einer erfolgreichen Ablegung dieser Prüfung hindern, und für die Kosten im Zusammenhang mit dieser Prüfung ein zu hoher Betrag festgesetzt wird.

Kosten

72 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Art. 7 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat von Drittstaatsangehörigen verlangen kann, dass sie eine Integrationsprüfung wie die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende erfolgreich ablegen, bei der Grundkenntnisse sowohl der Sprache als auch der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats beurteilt werden und für die verschiedene Kosten zu begleichen sind, bevor er ihnen die Einreise in sein Hoheitsgebiet und den Aufenthalt dort im Rahmen der Familienzusammenführung erlaubt, sofern die Anwendungsvoraussetzungen für ein solches Erfordernis die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren. Unter Umständen wie denen der Ausgangsverfahren wird durch diese Anwendungsvoraussetzungen die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung insofern unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert, als sie nicht die Berücksichtigung besonderer Umstände ermöglichen, die die Betroffenen objektiv an einer erfolgreichen

Ablegung dieser Prüfung hindern, und für die Kosten im Zusammenhang mit dieser Prüfung ein zu hoher Betrag festgesetzt wird.