

17.11.11

EU - AS - FJ - FS - In

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Grünbuch der Kommission zum Recht auf Familienzusammenführung von in der
Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG)

KOM(2011) 735 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 103/00 = AE-Nr. 000417,
Drucksache 663/10 = AE-Nr. 100827



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 15.11.2011
KOM(2011) 735 endgültig

GRÜNBUCH

**zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden
Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG)**

I. EINLEITUNG UND ZIEL DES GRÜNBUCHS

Einwanderer sind auf Familienzusammenführung angewiesen, denn nur dies ermöglicht ihnen ein Familienleben. Seit 2003 gibt es gemeinsame EU-Einwanderungsvorschriften, die die Bedingungen zur Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen auf EU-Ebene regeln.¹ In der Richtlinie ist festgelegt, unter welchen Bedingungen Familienangehörige aus Nicht-EU-Ländern einem nicht aus einem EU-Land stammenden Staatsangehörigen nachziehen können, der sich bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, und welche Bedingungen für ihre Einreise und ihren Aufenthalt gelten. Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf EU-Bürger.²

Als die Richtlinie angenommen wurde, galt sie lediglich als erster Schritt zur Harmonisierung. NRO und Wissenschaftler kritisierten, dass nur ein relativ geringes Maß an Harmonisierung erreicht worden sei. Andererseits haben einige Mitgliedstaaten in den letzten Jahren strengere Regelungen eingeführt und sogar die Änderung der Richtlinie verlangt³, um die Familienzusammenführung an weitere Bedingungen zu knüpfen. Sie argumentieren, dass diese Änderungen erforderlich sind, um gegen Missbrauch vorzugehen und den großen Zustrom von Migranten besser steuern zu können.

Familienzusammenführung macht einen großen, wenn auch abnehmenden Anteil⁴ der legalen Migration aus. Anfang dieses Jahrhunderts war die Familienzusammenführung in Mitgliedstaaten mit verlässlichen Statistiken an mehr als der Hälfte der gesamten rechtmäßigen Zuwanderung beteiligt. Heute beträgt ihr Anteil nur noch rund ein Drittel der gesamten Zuwanderung in die EU. Dieser Anteil ist noch geringer, wenn nur die Personen berücksichtigt werden, die unter die Richtlinie fallen, d. h. Drittstaatsangehörige, die Nicht-EU-Bürgern nachziehen; das entspricht rund 500 000 Migranten auf EU-Ebene bzw. 21 % der gesamten Einreise- und Aufenthaltsgenehmigungen.⁵

Sowohl das Stockholmer Programm als auch der Europäische Pakt für Einwanderung und Asyl sehen in der Familienzusammenführung einen Bereich, in dem die EU weitere Maßnahmen, speziell auf dem Gebiet der Integration, ergreifen sollte. In ihrem ersten Bericht über die Anwendung der Richtlinie [KOM(2008) 610]⁶ machte die Kommission sowohl innerstaatliche Umsetzungsprobleme wie auch Mängel in der Richtlinie selbst aus. Einerseits

¹ Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. Nachstehend „die Richtlinie“.

² Die Situation in Bezug auf die Familienzusammenführung von EU-Bürgern und ihren aus Drittstaaten stammenden Familienangehörigen wird im EU-Recht durch die Richtlinie 2004/38/EG geregelt. Die Richtlinie deckt allerdings nur Fälle ab, in denen ein Unionsbürger in einen anderen Mitgliedstaat umzieht oder in einem anderen Mitgliedsaat wohnhaft ist oder wohnhaft war, als dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt und in das sein Familienangehöriger, der Bürger eines Drittlands ist, ihm nachzieht oder mit ihm umzieht.

³ Positionspapier – Standpunkt der Niederlande zur EU-Migrationspolitik.

⁴ Dieser Rückgang hängt wahrscheinlich teilweise mit den jüngsten politischen Änderungen, einschließlich der Verschärfung der Bedingungen in einigen Mitgliedstaaten, zusammen. Wie behauptet wird, lassen sich dank dieser Änderungen große Zuströme von Migranten besser steuern, doch wird dadurch das anerkannte Recht auf Familienzusammenführung gemäß der Richtlinie in Frage gestellt, die gegenwärtig EU-weit eine rechtliche Mindestgarantie darstellt.

⁵ EUROSTAT – vgl. genaue Angaben im Anhang; für Estland, Luxemburg und die Niederlande liegen keine Daten vor.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:DE:PDF>.

wurden einige Bereiche ermittelt, die generell nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurden (Bestimmungen über Visaerleichterungen, die Erteilung eigener Aufenthaltstitel, die Berücksichtigung des Kindeswohls, die Bereitstellung von Rechtsbehelfen sowie hinsichtlich günstigerer Regelungen für die Familienzusammenführung von Flüchtlingen). Andererseits kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Richtlinie an sich den Mitgliedstaaten zu viel Ermessensspielraum bei der Anwendung einiger der Kann-Bestimmungen lässt, und zwar insbesondere in Bezug auf die mögliche Wartefrist, das Einkommenserfordernis und die möglichen Integrationsmaßnahmen.

Deshalb hält die Kommission eine öffentliche Debatte über die Familienzusammenführung für erforderlich, bei der bestimmte Aspekte im Rahmen der Richtlinie⁷ herausgestellt werden, die Thema dieses Grünbuchs sind. Alle Interessenträger sind aufgefordert, darüber nachzudenken, wie wirkungsvollere Regeln zur Familienzusammenführung auf EU-Ebene eingeführt werden können, und verfügbare Sachinformationen und Daten zu liefern. Das Ziel der Richtlinie, d. h. die Festlegung der Bedingungen für die Ausübung des **Rechts auf Familienzusammenführung** und die Erleichterung der Integration von Drittstaatsangehörigen, die diese Bedingungen in dem betreffenden Mitgliedstaat⁸ erfüllen, sollte dabei nicht aus dem Blickfeld geraten. So möchte die Kommission insbesondere jene Mitgliedstaaten, die vom Missbrauch des Rechts auf Familienzusammenführung berichtet haben, auffordern, diese Vorkommnisse genauer zu beschreiben und zu quantifizieren, damit sie auf EU-Ebene gezielter angegangen werden können.

Je nach dem Ausgang der Konsultation wird die Kommission entscheiden, ob konkrete politische Folgemaßnahmen erforderlich sind (z. B. Änderung der Richtlinie, Auslegungsleitlinien oder Beibehaltung der Richtlinie). Ein etwaiger Rechtsakt der EU muss mit der Charta der Grundrechte insbesondere in Bezug auf den Schutz der Privatsphäre und die Achtung des Familienlebens, das Recht, eine Ehe einzugehen, die Rechte des Kindes und den Grundsatz der Nichtdiskriminierung, sowie mit anderen internationalen Verpflichtungen in Einklang stehen. Deshalb wird die Kommission dafür Sorge tragen, dass etwaige Folgemaßnahmen gründlich daraufhin untersucht werden, wie sie sich auf die Grundrechte auswirken würden und ob sie mit der Charta vereinbar sind, wobei sie die in ihrer Strategie für die wirksame Umsetzung der Charta der Grundrechte⁹ eingeführte Grundrechts-Checkliste zu Hilfe nimmt.

II. FRAGEN AN DIE INTERESSENTRÄGER

1. ANWENDUNGSBEREICH

1.1 Wer kann als Zusammenführender gelten?

Gemäß der Richtlinie müssen zwei Bedingungen erfüllt sein, damit eine Person als Zusammenführender anerkannt werden kann: Sie muss einen Aufenthaltstitel mit mindestens

⁷ Diese Konsultation berührt keine Fragen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten.

⁸ Vgl. Erwägungsgrund 4 der Richtlinie.

⁹ KOM(2010) 573 endg. vom 19.10.2010. Vgl. Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final of 6.5.2011.

einjähriger Gültigkeit und begründete Aussicht auf die Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltsrechts haben¹⁰ (Artikel 3 Absatz 1). Die Richtlinie belässt den Mitgliedstaaten für die zweite Bedingung einen Ermessensspielraum, der zu Rechtsunsicherheit führen und den Ausschluss fast aller Drittstaatsangehörigen vom Anwendungsbereich der Richtlinie zur Folge haben könnte.

Neben den genannten Bedingungen dürfen die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Absatz 1 verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Mindestzeitraums (der zwei Jahre nicht überschreiten darf) rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten haben muss, bevor eine Zusammenführung stattfinden kann. Somit kann der Antrag zwar eingereicht werden, die Mitgliedstaaten dürfen die Gewährung der Familienzusammenführung jedoch bis zum Ablauf des in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften festgesetzten Zeitraums hinauszögern.

Frage 1

Sind diese Kriterien (begründete Aussicht auf das Recht auf dauerhaften Aufenthalt zum Zeitpunkt der Antragstellung gemäß Artikel 3 und eine Wartefrist bis zur konkreten Familienzusammenführung gemäß Artikel 8 der richtige Ansatz und die beste Art zu bestimmen, wer als Zusammenführender anerkannt werden kann?

1.2. In Frage kommende Familienangehörige

1.2.1. Zwingende Vorschriften – die Kernfamilie

Gegenwärtig verlangt die Richtlinie (vorbehaltlich der anderen Bedingungen) gemäß Artikel 4 Absatz 1, dass die Mitgliedstaaten der Kernfamilie, d. h. dem Ehegatten des Zusammenführenden und den minderjährigen Kindern des Zusammenführenden oder seines Ehegatten Einreise und Aufenthalt gestatten. Aber selbst für diese Personengruppe sieht die Richtlinie bestimmte Einschränkungen vor.

Für den Ehegatten können die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 5 ein Mindestalter bestimmen (das nach der Richtlinie höchstens auf 21 Jahre festgesetzt werden darf), wobei unerheblich ist, ob dieses dem in den betreffenden Mitgliedstaaten geltenden Volljährigkeitsalter entspricht. Dahinter stand die Sorge, dass die Regeln für die Familienzusammenführung sonst für Zwangsehen missbraucht werden könnten. Ob dies wirklich ein Problem darstellt und wie groß es ist, lässt sich jedoch nur schwer einschätzen.

Frage 2

Ist es legitim, ein Mindestalter für den Ehegatten festzulegen, das nicht dem Volljährigkeitsalter eines Mitgliedstaats entspricht? Gibt es andere Möglichkeiten, Zwangsheiraten im Rahmen der Familienzusammenführung zu verhindern, und wenn ja, welche?

Gibt es eindeutige Beweise dafür, dass im Zusammenhang mit Zwangsheiraten ein Problem existiert? Wenn ja, wie groß ist das Problem (Belege durch statistische Daten), und hängt es mit den Regeln zur Familienzusammenführung zusammen (Festlegung eines anderen

¹⁰ Bei den Vorarbeiten lag dieser Bedingung die Überlegung zugrunde, dass das Recht auf Familienzusammenführung Personen mit nicht verlängerbarer befristeter Aufenthaltserlaubnis nicht zugänglich sein soll.

Mindestalters als das Volljährigkeitsalter)?

Für **minderjährige Kinder** lässt die Richtlinie zwei weitere Beschränkungen zu, die eine Ausnahme in Form einer „Stillstandsklausel“ bilden. Im ersten Fall (Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz) kann der Mitgliedstaat bei einem Kind über 12 Jahre, das unabhängig vom Rest seiner Familie ankommt, prüfen, ob es Integrationskriterien erfüllt.¹¹ Nur ein Mitgliedstaat hat von dieser Klausel Gebrauch gemacht. Die zweite mögliche Einschränkung (Artikel 4 Absatz 6) besagt, dass bei Kindern, die das 15. Lebensjahr vollendet haben, die Einreise und der Aufenthalt gegebenenfalls aus anderen Gründen als der Familienzusammenführung beantragt werden muss. Von dieser Einschränkung hat kein Mitgliedstaat Gebrauch gemacht.

Frage 3

Halten Sie es für zweckmäßig, jene Stillstandsklauseln, die von den Mitgliedstaaten nicht angewandt werden, z. B. diejenige betreffend Kinder über 15 Jahre, beizubehalten?

1.2.2. Fakultativklausel - andere Familienangehörige

Da die Richtlinie die Mitgliedstaaten nur verpflichtet, Familienzusammenführung für die Kernfamilie zu gewähren, steht es ihnen frei zu entscheiden, ob sie andere Familienangehörige in ihre nationalen Rechtsvorschriften einbeziehen wollen (Artikel 4 Absatz 3). Auch wenn dies nur eine Kann-Bestimmung ist, haben sich über die Hälfte der Mitgliedstaaten dafür entschieden, die Eltern des Zusammenführenden und/oder seines Ehegatten einzubeziehen. Wie sich aus Erwägungsgrund 5 der Richtlinie ergibt, sollten Mitgliedstaaten, die in ihrem nationalen Familienrecht gleichgeschlechtliche Ehen anerkennen, dies auch bei der Anwendung der Richtlinie tun.¹² Entsprechend sollten Mitgliedstaaten, deren nationales Familienrecht eingetragene Partnerschaften anerkennt und die für eingetragene Partner die Kann-Klausel der Richtlinie anwenden, dies ebenso bei gleichgeschlechtlichen Partnern tun.

Frage 4

Sind die Regeln für Familienangehörige, die bei der Familienzusammenführung berücksichtigt werden können, angemessen, und sind sie weit genug gefasst, um den verschiedenen Definitionen des Begriffs Familie über die Kernfamilie hinaus Rechnung zu tragen?

2. VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE AUSÜBUNG DES RECHTS AUF FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, die Familienzusammenführung von bestimmten Bedingungen, z. B. verschiedenen Integrationsmaßnahmen, abhängig zu machen,

¹¹ Vgl. KOM(2008) 610), S. 5.

¹² „Die Mitgliedstaaten sollten diese Richtlinie ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Meinung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung durchführen.“

gestattet es ihnen jedoch. Andere Bedingungen dürfen dagegen nicht auf die Familienzusammenführung in der EU angewandt werden.

2.1 Integrationsmaßnahmen

Die Kann-Bestimmung des Artikels 7 Absatz 2 ermöglicht es Mitgliedstaaten, von Drittstaatsangehörigen die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen zu verlangen. Dies war eine der Vorschriften, die in den Verhandlungen besonders umstritten war und am heftigsten diskutiert wurde. In ihrer derzeitigen Form enthält die Richtlinie keine genauen Hinweise darauf, was Integrationsmaßnahmen umfassen und wie sie umgesetzt werden sollen; einige Mitgliedstaaten machen von solchen Maßnahmen Gebrauch. In drei Mitgliedstaaten gelten sie als Bedingung für die Zulassung in das Hoheitsgebiet; die Familienangehörigen müssen sich Sprachprüfungen und Tests zur Überprüfung der Grundkenntnisse über die Aufnahmegesellschaft unterziehen oder sich vertraglich verpflichten, unmittelbar nach ihrer Einreise Kurse in Staatsbürgerkunde und gegebenenfalls Sprachkurse zu besuchen. Andere Mitgliedstaaten verlangen von Familienangehörigen erst bei der Einreise, bestimmten Verpflichtungen nachzukommen und beispielsweise an Integrationskursen (hauptsächlich Sprachkursen) teilzunehmen.

Die Zulässigkeit von Integrationsmaßnahmen sollte – wie bereits im Evaluierungsbericht festgestellt – daran gemessen werden, ob sie Integration erleichtern und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit¹³ und der Subsidiarität Rechnung tragen. Bei Entscheidungen über den Antrag auf Familienzusammenführung sollte, soweit Prüfungen absolviert werden müssen, berücksichtigt werden, ob die zur Vorbereitung erforderlichen Voraussetzungen (übersetztes Lernmaterial, Kurse) vorhanden und entsprechende Einrichtungen zugänglich sind (Veranstaltungsort, Gebühren). Individuelle Gegebenheiten (wie nachgewiesenes Analphabetentum, Gesundheitsbeschwerden) sollten ebenfalls berücksichtigt werden.

Die neue Europäische Agenda für die Integration von Drittstaatsangehörigen¹⁴ enthält besondere Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, u. a. Bereitstellung von Sprachkursen, die auf die jeweiligen Bedürfnisse der Migranten in unterschiedlichen Phasen ihrer Integration zugeschnitten sind, und Einführungsprogramme für neu eingetroffene Migranten.

Frage 5

Dienen diese Maßnahmen wirklich Integrationszwecken und wie lässt sich dies in der Praxis überprüfen? Welche Integrationsmaßnahmen sind am wirkungsvollsten?

Halten Sie es für zweckmäßig, diese Maßnahmen auf EU-Ebene genauer festzulegen?

Halten Sie Maßnahmen bereits vor der Einreise für empfehlenswert? Wenn ja, wie lässt sich gewährleisten, dass sie in der Praxis nicht zu unerwünschten Barrieren für die Familienzusammenführung werden (z. B. unverhältnismäßige Gebühren oder Anforderungen) und individuellen Schwächen (z. B. Alter, Analphabetismus, Bildungsniveau) Rechnung tragen?

¹³ Weitere Einzelheiten sind Punkt 4.3.4 des Berichts zu entnehmen.

¹⁴ KOM(2011) 455 endg. vom 19.7.2011.

2.2 Wartefrist und Aufnahmefähigkeit

Gemäß Artikel 8 zweiter Unterabsatz besteht eine spezielle Ausnahmeregelung für die Mitgliedstaaten, deren geltendes nationales Recht bei Annahme der Richtlinie die Aufnahmefähigkeit berücksichtigte. Es gesteht ihnen die Einführung einer Wartefrist von höchstens drei Jahren ab Antragstellung zu. Im Zusammenhang mit dieser Klausel hat der Europäische Gerichtshof klargestellt¹⁵, dass spätestens drei Jahre nach der Antragstellung ein Aufenthaltstitel ausgestellt werden muss, wenn die Bedingungen erfüllt sind.

Demzufolge kann die Aufnahmefähigkeit einer der Faktoren sein, der bei der Prüfung eines Antrags berücksichtigt werden kann, sie lässt sich aber nicht dahin auslegen, dass damit ein wie auch immer geartetes Quotensystem oder eine ohne Rücksicht auf die besonderen Umstände der jeweiligen Fälle vorgeschriebene dreijährige Wartefrist zugelassen würde. Von dieser Ausnahmeregelung macht nur ein Mitgliedstaat Gebrauch.

Frage 6

Ist es mit Blick auf die Anwendung der Richtlinie erforderlich und gerechtfertigt, eine solche Ausnahmeregelung zu belassen, die eine Wartefrist von drei Jahren ab Antragstellung vorsieht?

3. EINREISE UND AUFENTHALT DER FAMILIENANGEHÖRIGEN

Die Mitgliedstaaten müssen den Familienangehörigen einen ersten Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger Gültigkeitsdauer erteilen (Artikel 13 Absatz 2). Außerdem sollte die Gültigkeitsdauer der den Familienangehörigen erteilten Aufenthaltstitel grundsätzlich nicht über die des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden hinausgehen (Artikel 13 Absatz 3).

Bei der Umsetzung dieser Bestimmungen kann es zu Problemen kommen, wenn der Aufenthaltstitel des Zusammenführenden zum Zeitpunkt der Ausstellung des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen nur noch weniger als ein Jahr gültig ist. Besonders wenn das Verfahren zur Verlängerung des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden bereits läuft, könnten in diesem Fall die beiden Regeln miteinander kollidieren.

Frage 7

Sollten besondere Regeln für die Situation vorgesehen werden, in der der Aufenthaltstitel des Zusammenführenden zum Zeitpunkt der Ausstellung des Aufenthaltstitels des Familienangehörigen weniger als ein Jahr gültig ist, aber verlängert werden soll?

4. FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT ASYL

4.1 Ausschluss des subsidiären Schutzes

Drittstaatsangehörige, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, sind vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen (Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b). Allerdings wird im Stockholmer Programm als eines der Hauptziele für die Vollendung des gemeinsamen europäischen Asylsystems die Einführung eines einheitlichen Schutzstatus gefordert, da der

¹⁵ C 540/03 Randnrn. 100 und 101.

Schutzbedarf von Flüchtlingen und von Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz identisch ist. Deshalb soll eine stärkere Annäherung der Rechte von Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und den Rechten, die Flüchtlingen gewährt werden, angestrebt werden, wie in der Neufassung der Anerkennungsrichtlinie¹⁶ hervorgehoben wurde. Damit stellt sich die Frage, ob eine solche Annäherung nicht auch in Bezug auf die Familienzusammenführung stattfinden sollte, wozu der Anwendungsbereich der Richtlinie auf bestimmte Personengruppen geändert werden müsste.

Frage 8

Sollte die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, unter die Bestimmungen der Richtlinie über die Familienzusammenführung fallen?

Sollten Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wird, die günstigeren Bestimmungen der Richtlinie über die Familienzusammenführung zugute kommen, die von Flüchtlingen nicht die Erfüllung bestimmter Kriterien verlangt (Unterkunft, Krankenversicherung, feste und regelmäßige Einkünfte)?

4.2 Fragen im Zusammenhang mit Asyl

Die Richtlinie sieht günstigere Regeln für Flüchtlinge vor (Kapitel V). Dennoch dürfen die Mitgliedstaaten deren Anwendung auf bestimmte Situationen beschränken: beispielsweise auf familiäre Bindungen, die bereits vor der Einreise des Flüchtlings in einen Mitgliedstaat bestanden haben (Artikel 9 Absatz 2), oder auf Anträge auf Familienzusammenführung, die innerhalb einer Frist von drei Monaten nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt wurden (Artikel 12 Absatz 1). Diese möglichen Beschränkungen tragen den Besonderheiten ihrer Situation nicht ausreichend Rechnung. Flüchtlinge können auf praktische Schwierigkeiten stoßen, die mit ihrer besonderen Situation zusammenhängen und sich von Schwierigkeiten, die anderen Drittstaatsangehörigen begegnen, unterscheiden (z. B. Probleme bei der Aufrechterhaltung von Kontakten mit der im Herkunftsland zurückgelassenen Familie). Darüber hinaus können Flüchtlinge bereits lange im Exil oder im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gelebt und auf das Ergebnis des Asylverfahrens gewartet und in dieser Zeit vielleicht eine Familie gegründet haben. Außerdem wissen Flüchtlinge womöglich nicht, dass sie noch lebende Familienangehörige haben, oder sie können vielleicht keine Angaben zu deren Aufenthaltsort machen oder nicht innerhalb der kurzen Zeit, nachdem ihnen ein Schutzstatus gewährt wurde, die erforderlichen Papiere für einen Antrag auf Familienzusammenführung beibringen. Ihre Familienangehörigen können ähnliche Konflikte, traumatische Erlebnisse oder extreme Notsituationen wie sie selbst durchlebt haben. Einige Punkte sollten deshalb in diesem Kontext überdacht werden, vor allem um beurteilen zu können, ob diese möglichen Einschränkungen aus der Richtlinie entfernt werden sollten.

Frage 9

Sollten die Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit haben, die Anwendung der günstigeren Bestimmungen auf Flüchtlinge zu beschränken, deren familiäre Bindungen aus der Zeit vor ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats stammen?

¹⁶ Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) KOM(2009) 551.

Sollte Familienzusammenführung für breitere Gruppen von Familienangehörigen, die gegenüber den Flüchtlingen unterhaltsberechtig sind, vorgesehen werden, und wenn ja, bis zu welchem Grad?

Sollten Flüchtlinge weiterhin nachweisen müssen, dass sie den Anforderungen bezüglich Unterkunft, Krankenversicherung und Einkünften genügen, wenn der Antrag auf Familienzusammenführung nicht innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus gestellt wird?

5. BETRUG, MISSBRAUCH, VERFAHRENSFRAGEN

5.1 Befragungen und Nachforschungen

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie dürfen Befragungen durchgeführt und gegebenenfalls andere Nachforschungen angestellt werden. Mehrere Mitgliedstaaten sehen zum Nachweis der familiären Bindungen bei Bedarf DNA-Tests vor. Zu dieser Art von Nachweisen äußert sich die Richtlinie nicht. Die Kommission hat erklärt, dass solche Befragungen und sonstige Nachforschungen, um nach dem EU-Recht zulässig zu sein, auf ein angemessenes Maß beschränkt sein müssen und folglich nicht das Recht auf Familienzusammenführung untergraben dürfen; außerdem müssen die Grundrechte, insbesondere das Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf Achtung des Familienlebens, gewahrt bleiben.

Frage 10

Liegen Ihrem Land eindeutige Beweise für Betrug vor? Wie groß ist das Problem (Statistiken)? Sind Regeln für Befragungen und Nachforschungen, einschließlich DNA-Tests, Ihrer Meinung nach die Lösung? Halten Sie eine genauere Regelung dieser Befragungen und Nachforschungen auf EU-Ebene für zweckmäßig? Wenn ja, welche Regeln würden Sie in Betracht ziehen?

5.2 Scheinehen

Scheinehen stellen eine besondere Art von Betrug dar, gegen den die Mitgliedstaaten vorgehen müssen. Zusätzlich zu den allgemeinen Verfahrensregeln sieht Artikel 16 Absatz 4 der Richtlinie bei Vorliegen eines begründeten Verdachts auf Täuschung oder Scheinehe die Möglichkeit punktueller Kontrollen vor. In jedem nationalen System gibt es solche Regeln; im Rahmen eines von der EU finanzierten Projekts wurden die diesbezüglichen Praktiken der Mitgliedstaaten zusammengetragen.¹⁷ Dennoch ist schwer zu beurteilen, ob dies für die Mitgliedstaaten ein großes Problem darstellt und ob es mit der Richtlinie zusammenhängt.

Frage 11

Haben Sie klare Anhaltspunkte dafür, dass Scheinehen ein Problem darstellen? Verfügt Ihr Land über Statistiken zu solchen Ehen (falls sie entdeckt werden)? Hängen die Probleme mit den in der Richtlinie enthaltenen Regeln zusammen? Ließe sich die Richtlinie in Bezug auf

¹⁷ ARGO, Projekt, ein Aktionsprogramm zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Missbrauchs administrativer Stellen in der EU, in dem auch Scheinehen und andere Probleme untersucht werden; außerdem wird festgestellt, dass die Errichtung einer gemeinsamen Datenbank gefördert und ein gemeinsames Vorgehen gegen Scheinehen entwickelt werden muss.

Kontrollen wirkungsvoller anwenden, und wenn ja, wie?

5.3 Gebühren

Die für Familienzusammenführung zu entrichtenden Gebühren (Antragsgebühren, Gebühren für Visa und Aufenthaltstitel sowie sonstige Aufwendungen, um die Bedingungen zu erfüllen, z. B. Sprachtests vor Verlassen des Landes, falls solche Tests angeboten werden) sind gegenwärtig sehr unterschiedlich. Durch überhöhte Gebühren kann die Richtlinie an Wirkung verlieren und das Recht auf Familienzusammenführung beeinträchtigen. Da hier EU-Regeln fehlen, gibt es von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat große Unterschiede in der Höhe der Gebühren.

Frage 12

Sollten die Verfahrenskosten geregelt werden? Wenn ja, sollten Schutzklauseln vorgesehen oder genauere Angaben gemacht werden?

5.4 Dauer des Verfahrens – Frist für die Verwaltungsentscheidung

Das Verfahren für die Beantragung der Familienzusammenführung kann relativ zeitaufwändig sein. In der Richtlinie wird eine Frist festgesetzt, bis zu deren Ablauf die Entscheidung dem Antragsteller schriftlich mitzuteilen ist. Die Entscheidung sollte spätestens neun Monate nach Einreichung des Antrags mitgeteilt werden (Artikel 5 Absatz 4). Die Mitgliedstaaten können diese Frist jedoch verlängern, wenn außergewöhnliche Umstände, die mit der Komplexität des Antrags zusammenhängen, dies rechtfertigen. In der Praxis betragen diese Fristen im Schnitt drei Monate.

Frage 13

Ist die in der Richtlinie festgesetzte Frist zur Antragsprüfung gerechtfertigt?

5.5 Horizontale Klauseln

Die Richtlinie enthält zwei obligatorische horizontale Klauseln. Gemäß Artikel 5 Absatz 5 müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass das Wohl minderjähriger Kinder gebührend berücksichtigt wird. Diese Bestimmung entspricht Artikel 24 Absatz 2 der Charta der Grundrechte und Artikel 3 Absatz 1 des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes, wonach das Wohl des Kindes bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, vorrangig zu berücksichtigen ist. Sie ist außerdem Ausdruck des in Artikel 24 Absatz 3 der Charta verankerten Anspruchs eines jeden Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehungen zu beiden Elternteilen. Der Europäische Gerichtshof legte in seiner einschlägigen Rechtsprechung¹⁸ besonderen Nachdruck auf diese Bestimmungen der Charta sowie auf Artikel 5 Absatz 5. Wie aus dem Bericht über die Anwendung der Richtlinie hervorgeht, haben etliche Mitgliedstaaten diese Klausel trotzdem nur durch eine allgemeine Bezugnahme

¹⁸ EuGH C-540/03.

auf andere internationale Instrumente (z. B. Europäische Menschenrechtskonvention und UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes)¹⁹ umgesetzt.

Die andere horizontale Klausel, Artikel 17, bezieht sich auf die Verpflichtung, die Art und Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie familiäre, kulturelle oder soziale Bindungen zu ihrem Herkunftsland gebührend zu berücksichtigen. Somit verpflichtet diese Klausel die Mitgliedstaaten, jeden Fall einzeln zu prüfen, wie der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung fordert.²⁰

Frage14

Wie ließe sich die Anwendung dieser horizontalen Klauseln erleichtern und in der Praxis sicherstellen?

6. FAZIT UND WEITERES VORGEHEN

Die Kommission möchte eine breit angelegte Diskussion aller beteiligten Interessenträger anstoßen. Die EU-Organe, nationale, regionale und kommunale Behörden, Kandidatenländer, Drittstaatspartner, zwischenstaatliche und regierungsunabhängige Organisationen, alle mit Familienangehörigen befassten staatlichen Akteure und privaten Diensteanbieter, Vertreter der Wissenschaft, Sozialpartner, Organisationen der Zivilgesellschaft und Einzelpersonen sind aufgefordert, durch Beantwortung der Fragen einen Beitrag zu leisten.

Die Kommission plant eine öffentliche Anhörung. Zu deren Vorbereitung fordert sie alle Interessenträger auf, ihre Antworten schriftlich bis spätestens 1. März 2012 zu senden an:

Referat Einwanderung und Integration – „Grünbuch zur Familienzusammenführung“

Generaldirektion Inneres

Europäische Kommission

1049 Bruxelles/Brussel BELGIQUE/BELGIË

E-Mail: HOME-family-reunification-green-paper@ec.europa.eu

Alle sachdienlichen Beiträge werden auf der Website „Ihre Stimme in Europa“ unter folgender Adresse veröffentlicht: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm

¹⁹ KOM(2008) 610, S. 11.

²⁰ C-540/03; EuGH C-578/08.

Anhang: Familienzusammenführung in Zahlen

Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die Nicht-EU-Bürgern nachziehen, aus familiären Gründen ausgestellten Aufenthaltstitel im Vergleich zur Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen ausgestellten Aufenthaltstitel

LAND/JAHR	Familienbedingt erteilte erste Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die Nicht-EU-Bürgern nachziehen			Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen erteilten Aufenthaltstitel			Anteil der Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige, die Nicht-EU-Bürgern nachziehen, im Vergleich zur Gesamtzahl aller Drittstaatsangehörigen erteilten ersten Aufenthaltstitel		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Belgien	7 333	8 596	9 997	46 201	58 939	67 653	15,9	14,6	14,8
Bulgarien	1 480	1 482	1 725	3 933	4 385	4 051	37,6	33,8	42,6
Tschechische Republik	9 712	8 281	13 398	61 350	27 539	34 653	15,8	30,1	38,7
Dänemark	:	1 410	1 490	31 655	30 255	28 576	:	4,7	5,2
Deutschland	29 215	29 761	28 200	114 289	121 954	117 202	25,6	24,4	24,1
Estland	:	:	:	3 884	3 777	2 647	:	:	:
Irland	456	568	300	28 926	25 509	22 235	1,6	2,2	1,3
Griechenland	18 684	19 570	13 398	40 411	45 148	33 623	46,2	43,3	39,8
Spanien	103 640	82 521	89 905	399 827	290 813	257 918	25,9	28,4	34,9
Frankreich	32 333	29 607	29 400	188 723	193 500	194 973	17,1	15,3	15,1
Italien	60 134	70 904	160 200	550 226	506 833	589 988	10,9	14,0	27,2
Zypern	1	1	741	25 156	25 638	19 139	0,0	0,0	3,9
Lettland	1 498	414	413	7 706	2 304	2 329	19,4	18,0	17,7
Litauen	641	764	691	5 298	2 659	1 861	12,1	28,7	37,1
Luxemburg	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Ungarn	5 337	1 144	1 349	37 486	14 289	14 601	14,2	8,0	9,2
Malta	172	61	30	4 989	3 682	2 763	3,4	1,7	1,1
Niederlande	:	:	:	62 589	56 489	54 478	:	:	:
Österreich	7 891	7 651	7 838	21 783	28 035	30 596	36,2	27,3	25,6
Polen	8 805	8 549	598	40 907	33 427	101 574	21,5	25,6	0,6
Portugal	17 087	11 036	11 967	63 715	46 324	37 010	26,8	23,8	32,3
Rumänien	1 216	1 261	910	19 354	15 380	10 218	6,3	8,2	8,9
Slowenien	0	2 110	2 231	29 215	15 759	7 537	0,0	13,4	29,6
Slowakei	619	640	697	8 025	5 336	4 373	7,7	12,0	15,9
Finnland	4 15	4 304	4 302	21 873	18 034	19 210	22,5	23,9	22,4
Schweden	35 050	36 325	25 358	84 144	91 337	74 931	41,7	39,8	33,8
Vereinigtes Königreich	106 538	96 341	103 187	633 170	671 324	732 208	16,8	14,4	14,1
EU insgesamt²¹	452 757	423 301	508 325	2 534 835	2 338 669	2 466 347	17,9	18,1	20,6

Quelle: Eurostat

²¹ EU insgesamt, mit Ausnahme der Mitgliedstaaten, für die keine Daten vorliegen.

Daten der Jahre vor 2008 sind nicht verfügbar, da die Datensammlung zu Aufenthaltstiteln durch die Verordnung 862/2007 eingeführt wurde und 2008 das erste Bezugsjahr war. Estland und die Niederlande haben keine Daten zu ersten Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Nicht-EU-Bürgern nachziehen, geliefert, da sich diese Daten nicht von anderen aus familiären Gründen erteilten Aufenthaltstiteln unterscheiden lassen. Aus Dänemark liegen keine Daten für 2008 vor. Aus Luxemburg liegen keine Daten für 2008-2010 vor.

Der relativ geringe Anteil von aus familiären Gründen erteilten Aufenthaltstiteln im Verhältnis zu anderen Aufenthaltstiteln erklärt sich daraus, dass diese Statistik nur den Aspekt der Familienzusammenführung berücksichtigt, aber nicht Familienangehörige aus Drittstaaten, die EU-Bürgern nachziehen, einschließt.

Zahl der Aufenthaltstitel, die Drittstaatsangehörigen, die Nicht-EU-Bürgern aus familiären Gründen nachziehen, erteilt wurden, nach Art der Familienzugehörigkeit:

BEGRÜNDUNG: LAND/JAHR - 2010	Familiäre Gründe: Person, die einem Nicht-EU-Bürger nachzieht			
	Gesamt	Ehegatte/Partner, der einem Nicht- EU-Bürger nachzieht	Kind, das einem Nicht-EU-Bürger nachzieht	Andere Familienangehörige, die einem Nicht-EU- Bürger nachziehen
Belgien	9 997	4 157	5 831	9
Bulgarien	1 725	:	:	:
Tschechische Republik	13 398	4 547	7 626	1 225
Dänemark	1 490	600	890	0
Deutschland	28 200	11 912	15 895	393
Estland	:	:	:	:
Irland	300	112	117	71
Griechenland	13 398	4 044	9 354	0
Spanien	89 905	19 140	69 099	1 666
Frankreich	29 400	:	:	:
Italien	160 200	67 509	70 336	22 355
Zypern	741	:	:	:
Lettland	413	254	78	81
Litauen	691	:	:	:
Luxemburg	:	:	:	:
Ungarn	1 349	0	794	555
Malta	30	2	21	7
Niederlande	:	:	:	:
Österreich	7 838	:	:	:
Polen	598	291	286	21
Portugal	11 967	916	1 013	10 038
Rumänien	910	424	429	57
Slowenien	2 231	:	:	:
Slowakei	697	401	75	0
Finnland	4 302	1 576	2 497	229
Schweden	25 358	18 223	6 938	197
Vereinigtes Königreich	103 187	:	:	: