

Fidan Ulucan-Kiliç
Heide Rühle MdEP



Zur Entwicklung der Rechte von Nicht-EU-Bürgern in der Europäischen Union

Theorie und Praxis der Richtlinie über die Familienzusammenführung



Eine Analyse aus juristischer und grüner Perspektive

Inhalt

I. Zur Einführung	3
II. Die grundsätzliche Bedeutung der Familienzusammenführung und ihre bisherige Regelung	3
III. Anwendungsbereich der Richtlinie	5
IV. Familienangehörige - Definition des Kreises der Nachzugsberechtigten	6
V. Weitere Voraussetzungen der Familienzusammenführung	6
VI. Die Rechtsstellung von Flüchtlingen in der Richtlinie	7
VII. Aufenthalt und Zugang zu Beschäftigung	7
VIII. Wartefristen bei der Zusammenführung	7
IX. Mögliche Ablehnung von Zusammenführungen	8
X. Kritische Bewertung der Richtlinie	8

Zur Entwicklung der Rechte von Nicht-EU-Bürgern in der Europäischen Union

Theorie und Praxis der Richtlinie über die Familienzusammenführung -
eine Analyse aus juristischer und grüner Perspektive

herausgegeben von Heide Rühle MdEP im Oktober 2003

Verfasserin: Fidan Ulucan-Kiliç

Redaktion & Gestaltung: Léonard Klimm, Til Wellmann

I. Zur Einführung

Nachdem der EU-Ministerrat der Justiz- und Innenminister die "Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung" nach fast drei Jahren zäher Verhandlungen Ende September 2003 abschließend gebilligt hatte, ist die Regelung am 3. Oktober 2003 offiziell in Kraft getreten.¹ Die EU-Mitgliedstaaten haben nun zwei Jahre Zeit, die in der Richtlinie vorgeschriebenen Bestimmungen in nationales Recht zu gießen. Wesentlicher Regelungsgehalt der Richtlinie ist die Festlegung der Bedingungen, unter denen Familienmitglieder eines Nicht-EU-Bürgers, der sich rechtmäßig im Gebiet eines Mitgliedstaats aufhält und begründete Aussicht darauf hat, ein ständiges Aufenthaltsrecht zu erlangen, in diesen Mitgliedsstaat einreisen und sich dort aufhalten können.

Während der erste Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission vom 1. Dezember 1999 versprach, das Recht auf Familienzusammenführung auf einem so hohen Niveau zu etablieren, dass von einer „Vollharmonisierung“ gesprochen werden konnte (ohne Möglichkeit, günstigere Regelungen im nationalen Recht beizubehalten), stellt die Richtlinie lediglich Mindeststandards auf. Die zwölf² Mitgliedstaaten, an die sich die Regelung richtet, können günstigere Bestimmungen beibehalten oder einführen. In den besonders umstrittenen Fragen werden flexible Regelungen vorgesehen, nachdem der erste Richtlinienvorschlag auf heftigen Widerstand insbesondere Deutschlands und Österreichs gestoßen war.

Das Herausfallen von Personen mit subsidiärem Schutz³ aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie, die Beschränkung des Familiennachzugs auf die Kernfamilie, die Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Kindernachzugsalter sowie die in der Richtlinie vorgesehene Regelung der Wartefristen sind einige Punkte, anhand derer die großen Schwächen der Richtlinie erkennbar werden. Aufgrund ihrer Mängel ist die Richtlinie aus europäischer und aus grüner Sicht – dies sei vorweg genommen – enttäuschend. Auch das Hohe Kommissariat für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) und 90 europäische Verbände aus der Migrationsarbeit haben starke Kritik an der Richtlinie geübt und insbesondere die zahlreichen Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten moniert, eine Familientrennung unter Angabe relativer vager Gründe aufrecht zu erhalten. (Siehe die Bewertung in Punkt X. dieses Papiers.)

II. Die grundsätzliche Bedeutung der Familienzusammenführung und ihre bisherige Regelung

Unter Familienzusammenführung werden juristisch zwei Vorgänge verstanden: zum einen der so genannte Familiennachzug, bei dem ein bereits in einem EU-Mitgliedstaat ansässiger „drittstaatsangehöriger Haushaltsvorstand“ seine im Heimatland zurückgelassenen Familienangehörigen nachholt. Zum anderen fällt darunter auch eine Familiengründung, bei der familiäre Bindungen erst entstehen, nachdem der Drittstaatsangehörige in einen Mitgliedstaat eingereist ist. Die auf dem Weg des Familiennachzugs einreisenden Personen bilden in der EU die quantitativ bedeutendste Zuwanderergruppe. Der wesentliche Grund hierfür liegt in der Verfestigung des Aufenthalts der seit Mitte der fünfziger Jahre angeworbenen ausländischen Arbeitskräfte („Gastarbeiter“), die in immer stärkerem Maße ihre Familien nachziehen ließen. 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

¹ Die Richtlinie wurde am 3.10.2003 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und kann nachgelesen werden unter http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_251/l_25120031003de00120018.pdf

² Das **Vereinigte Königreich** und **Irland** haben innerhalb der von Art. 3 des *Protokolls über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands zum Vertrag über die Europäische Union* mitgeteilt, dass sie sich nicht an dieser Richtlinie beteiligen. **Dänemark** ist nach Art. 1 des *Protokolls über die Position Dänemarks zum EUV* generell nicht an den einwanderungspolitischen Maßnahmen beteiligt.

³ „Subsidiärer Schutz“ umfasst diejenigen Schutzformen,

Anwesenheit der Familienmitglieder ermöglicht ein normales Familienleben und somit eine größere Stabilität und bessere Verwurzelung der Menschen in dem Land.

Das Recht auf Familienzusammenführung ergibt sich aus dem notwendigen Schutz der Familie, die als Grundeinheit der Gesellschaft gilt, wie auch aus dem völkerrechtlich, insbesondere in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankerten Anspruch auf Achtung und Schutz des Familienlebens.

Das Gemeinschaftsrecht regelt bisher nur die Stellung von Drittstaatsangehörigen, die Angehörige eines sein Recht auf Freizügigkeit ausübenden Unionsbürgers sind. Ein Unionsbürger, der sein Recht auf Freizügigkeit in Anspruch nimmt, kann sich von seiner Familie begleiten oder diese nachkommen lassen, unabhängig davon, ob diese Bürger eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats sind. Als Familienangehörige gelten der Ehegatte, die Verwandten in absteigender Linie (also die Kinder), die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird, sowie die Verwandten in aufsteigender Linie (Eltern, Großeltern), denen Unterhalt gewährt wird.

Darüber gibt es im Gemeinschaftsrecht bisher 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. Mit dem **Vertrag von Amsterdam** ist der Familiennachzug rechtlich zur Sache der Europäischen Union geworden (Art. 63 Satz 1 Nr. 3 EG-Vertrag). Die Mitgliedstaaten haben sich darin darauf verständigt, ihre nationalen Regelungen in der Einwanderungs-, Flüchtlings- und Asylpolitik zu vergemeinschaften. Danach sind einwanderungspolitische Maßnahmen in den Bereichen Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen einzuleiten sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln zu schaffen, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung.

Auf seiner Sondertagung in **Tampere** vom 15. und 16. Oktober 1999 anerkannte der Europäische Rat, dass eine Annäherung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen erforderlich ist. Er hat eine faire Behandlung gefordert und erklärt, dass eine straffere Politik im Bereich der Integration zum Ziel haben müsse, diesen Bürgern Rechte und Pflichten zu erteilen, die denen von EU-Bürgern gleichkommen⁴. Der Rat wurde zu raschen Beschlüssen auf Grundlage von Vorschlägen der Kommission aufgefordert.

Im Unionsrecht wird die so genannte Grundrechtsberechtigung Drittstaatsangehöriger angenommen⁵. (Auch der Europäische Gerichtshof hat sie sich implizit zu eigen gemacht, indem er beispielsweise im Fall „Oyowe und Traore“ im Hinblick auf Gemeinschaftsbeamte, die Angehörige von Drittstaaten sind, den Grundsatz der Kommunikationsfreiheit angewendet hat⁶.)

Diese Linie findet sich auch in der **Grundrechte-Charta** wieder, die nur im Hinblick auf einige Bürgerrechte und grundfreiheitliche Schutzgarantien personale Differenzierungen vornimmt⁷. Die Charta verankert in Art. II-7 das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens für jedermann. Das Recht, eine Ehe einzugehen und das Recht, eine Familie zu gründen, werden gemäß Art. II-9 der Charta nach den einzelstaatlichen Gesetzen gewährleistet, welche die Ausübung dieser Rechte regeln. Für die Familienzusammenführung bedeutsam ist auch Art. II-24 der Charta, der einen Anspruch des Kindes auf den Schutz und die Fürsorge, die für sein Wohlergehen notwendig sind, anerkennt und weiter den Anspruch jedes Kindes auf regelmäßige persönliche Be-

⁴ Schlussfolgerungen der Präsidentschaft des EU-Gipfels, Ziffer 18 und 21

⁵ Europäisches Verfassungsrecht, Bogdandy/Kühling, S. 611

⁶ EuGH, Rs. C-100/88, Oyowe und Traore, Slg. 1989, S. 4285 Rn. 13 ff

⁷ Die Differenzierung einiger mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen für die Gewährleistung der Grundrechte nach der Staatsangehörigkeit der Personen widerspricht dem System der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die auf den Schutz aller der staatlichen Hoheitsgewalt ausgesetzten Individuen ausgelegt ist (Art. 1 EMRK). Siehe etwa das Petitionsrecht in Art. 43 und die Berufsfreiheit in Art. 15 sowie die Freizügigkeit in Art. 45 sowie die soziale Sicherung in Art. 34 Abs. 2.

ziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen hervorhebt, es sei denn, dies steht seinem Wohl entgegen. Art. II-33 Abs. 1 der Charta gewährleistet den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz der Familie. Nach Art. 7 Abs. 1 des Entwurfs der EU-Verfassung erkennt die Europäische Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte als dem Teil II der Verfassung enthalten sind.

III. Anwendungsbereich der Richtlinie

Ziel der Richtlinie ist die Festlegung der Bedingungen für die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten (Art. 1). Die Richtlinie findet gemäß Art. 3 Abs. 1 Anwendung, wenn der Betroffene ein **Drittstaatsangehöriger** ist, der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhält, im Besitz eines von dem betreffenden Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit ist, begründete Aussicht darauf hat, ein ständiges Aufenthaltsrecht zu erlangen, und seine Familienangehörige Nicht-EU-Bürger sind, wobei deren Rechtsstellung unerheblich ist. „Drittstaatsangehöriger“ in diesem Sinne ist jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Art. 17 Abs. 1 des EG-Vertrages ist, einschließlich Staatenlose. Auch Flüchtlinge sind Drittstaatsangehörige in diesem Sinne, wenn ihnen die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der Genfer Konvention zuerkannt wurde.

Von dem Anwendungsbereich ausgeschlossen sind Drittstaatsangehörige, die um die Anerkennung als Flüchtling nachsuchen, über dessen Anerkennung aber noch nicht abschließend entschieden worden ist, die aufgrund vorübergehenden Schutzes oder subsidiären Schutzes Aufenthalt im Mitgliedstaat genießen und die Familienangehörige von Unionsbürgern sind. Unberührt von der Richtlinie bleiben günstigere Familiennachzugsregelungen der Mitgliedstaaten (Art. 3 Abs. 5).

Bei den Drittstaatsangehörigen mit **subsidiärem Schutz** 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 aus dem in der EMRK verankerten 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 sowie aus dem UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe).

In Art. 2 d) ist der **sachliche** Gegenstand der Richtlinie, die Familienzusammenführung, definiert als „die Einreise und der Aufenthalt von Familienangehörigen eines sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in diesem Mitgliedstaat, mit dem Ziel, die Familiengemeinschaft aufrechtzuerhalten, unabhängig davon, ob die familiären Bindungen vor oder nach der Einreise des Zusammenführenden entstanden sind“.

Damit setzt die Richtlinie nach ihrem Wortlaut grundsätzlich eine bereits bestehende Familiengemeinschaft voraus. Die Zusammenführung zum Zwecke der Familiengründung, wie es der ursprüngliche Vorschlag der Europäischen Kommission noch vorsah, findet sich in der Richtlinie nicht wieder.

IV. Familienangehörige - Definition des Kreises der Nachzugsberechtigten

Die Festlegung des Kreises der nachzugsberechtigten Familienangehörigen ist für die Richtlinie von zentraler Bedeutung. Nach Art. 4 Abs. 1 hat die Kernfamilie einen Nachzugsanspruch. Zur Kernfamilie gehören der Ehegatte des Zusammenführenden, die minderjährigen Kinder des Zusammenführenden und seines Ehegatten - bei geteiltem Sorgerecht mit Zustimmung des anderen Elternteils.

Kommt ein Kind, das mehr als zwölf Jahre alt ist, nicht im Familienverbund, sondern unabhängig vom Rest seiner Familie an, so kann ein Mitgliedstaat prüfen, ob es ein Integrationskriterium erfüllt. Um von dieser Möglichkeit der Einschränkung des Nachzugsalters für Minderjährige Gebrauch zu machen, muss dieses Kriterium bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie, also 24 Monate nach offizieller Annahme, im nationalen Recht vorgesehen sein. Diese so genannte Stand-Still-Klausel soll verhindern, dass die Mitgliedstaaten die eingefügten Ausnahmeregelungen anwenden, wenn ihre innerstaatlichen Vorschriften zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie keine solchen Regeln vorsahen. Damit soll verhindert werden, dass mit dem Inkrafttreten der Richtlinie entgegen dem angestrebten Ziel weitere Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen. Allerdings haben mit dieser Ausnahmeregelung jetzt grundsätzlich alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit, das Nachzugsalter bis auf zwölf Jahre herabzusetzen.

Eine weitere Ausnahmeregelung zum Nachzugsalter der Kinder enthält Art. 4 Abs. 6, wonach die Mitgliedstaaten fordern können, dass die Anträge betreffend die Zusammenführung minderjähriger Kinder mit ihrer Familie vor Vollendung des 15. Lebensjahres gestellt werden. Machen die Mitgliedstaaten von dieser Ausnahmeregelung Gebrauch, ist nach dem nationalen Recht vorzusehen, dass bei einem Antrag, der nach Vollendung des 15. Lebensjahres gestellt wurde, aus anderen Gründen als denen der Familienzusammenführung über die Einreise und den Aufenthalt dieser Kinder zu entscheiden ist.

Gemäß Art. 4 Abs. 2, 3 und 4 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten in ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften Verwandten in gerader aufsteigender Linie ersten Grades, volljährigen Kindern, nichtehelichen sowie eingetragenen Lebenspartnern und minderjährigen Kindern aus einer weiteren Ehe des Zusammenführenden unter bestimmten Voraussetzungen die Einreise und den Aufenthalt gestatten.

V. Weitere Voraussetzungen der Familienzusammenführung

Dem Antrag auf Familienzusammenführung wird stattgegeben, wenn keine **Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit** entgegenstehen (Art. 6 Abs.1). Bei Vorliegen solcher Gründe können die Mitgliedstaaten auch einen bereits erteilten Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen einziehen oder dessen Verlängerung ablehnen. Bei dieser Ermessensentscheidung müssen die Mitgliedstaaten die Art und 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 einerseits die Schwere und die Art des begangenen Verstoßes bzw. die von dieser Person ausgehende Gefahr andererseits berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 17).⁸

Vom Zusammenführenden kann der Nachweis verlangt werden, dass er über einen angemessenen Wohnraum, eine Krankenversicherung sowie feste und regelmäßige Einkünfte verfügt, so dass nicht auf das Sozialhilfesystem zurückgegriffen werden muss. Ein

⁸ Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung und -Sicherheit liegt zum Beispiel auch vor, wenn der Drittstaatsangehörige oder seine Familienangehörige einer Vereinigung angehören, die den internationalen Terrorismus unterstützt, eine solche Vereinigung unterstützt oder extremistische Bestrebungen hat.

Mindestaufenthalt von längstens zwei Jahren im betreffenden Mitgliedstaat kann ebenfalls zur Bedingung für den Nachzug gemacht werden (Art. 8 Abs. 1).

VI. Die Rechtsstellung von Flüchtlingen in der Richtlinie

Der Familienzusammenführung von anerkannten Flüchtlingen ist in der Richtlinie ein eigenes Kapitel gewidmet. In Art. 9 Abs.2 der Richtlinie wird den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, den Familiennachzug auf die Fälle zu beschränken, in denen die familiären Beziehungen bereits vor ihrer Einreise bestanden haben. Hinsichtlich der nachzugsberechtigten Familienangehörigen gilt grundsätzlich das selbe wie bei den anderen Gruppen von Nicht-EU-Bürgern - mit der wichtigen Ausnahme, dass die Ausnahmeregelungen zum Nachzugsalter von minderjährigen Kindern hier nicht gelten. Unbegleitete Minderjährige können ihre Eltern oder, wenn keine Eltern existieren oder diese unauffindbar sind, den gesetzlichen Vormund oder einen anderen Familienangehörigen nachholen.

Grundsätzlich steht Flüchtlingen ein Anspruch auf Nachzug nach der Richtlinie auch dann zu, wenn sie nicht über ausreichendes Einkommen, Krankenversicherung und ausreichenden Wohnraum verfügen. Diese Nachweise können jedoch dann verlangt werden, wenn die Herstellung der familiären Lebensgemeinschaft in einem Drittstaat möglich ist, zu dem einer der Familienangehörigen (einschliesslich des Flüchtlings) eine besondere Bindung hat. Dasselbe gilt für den Fall, dass der Flüchtling den Antrag auf Familienzusammenführung nicht innerhalb einer Frist von mindestens drei Monaten nach dem Zeitpunkt stellt, in dem ihm der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde.

VII. Aufenthalt und Zugang zu Beschäftigung

Den Familienangehörigen wird ein erster Aufenthaltstitel mit mindestens einjähriger jedoch nicht über die des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden hinausgehender Gültigkeitsdauer erteilt (Art. 13). Die Richtlinie enthält überdies eine Regelung zum eigenständigen Aufenthaltsrecht von Ehegatten und minderjährigen Kindern. Der Ehegatte oder der nichteheliche Lebenspartner und das volljährig gewordene Kind haben spätestens nach fünfjährigem Aufenthalt das Recht auf einen eigenen Aufenthaltstitel, vorausgesetzt, dem Familienangehörigen ist aus anderen Gründen als denen der Familienzusammenführung kein Aufenthaltstitel erteilt worden (Art. 15 Abs.1).

Darüber hinaus haben die Familienangehörigen Zugang zu Ausbildung, zu einer Erwerbstätigkeit und zu beruflicher Bildung. Beim Zugang zu einer Erwerbstätigkeit liegt es in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zu beschließen, unter welchen Bedingungen die Familienangehörigen eine Tätigkeit ausüben können (Art. 14 Abs. 2). Sie dürfen bis zu zwölf Monate lang die Lage auf ihrem Arbeitsmarkt prüfen, bevor sie den Familienangehörigen Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren.

VIII. Wartefristen bei der Zusammenführung

Den Behörden des Mitgliedstaats werden neun Monate zur Bearbeitung des Antrags auf Familienzusammenführung eingeräumt, wobei in Ausnahmefällen diese Frist verlängert werden kann (Art. 5 Abs. 4). Ein Mitgliedstaat kann – gestützt auf das schwer messbare Kriterium seiner Aufnahmefähigkeit - in seinem innerstaatlichen Recht eine Wartefrist

von höchstens drei Jahren zwischen der Stellung des Antrags auf Familienzusammenführung und der Ausstellung eines Aufenthaltstitels an Familienangehörige vorsehen (Art. 8)

Auch diese Ausnahmegvorschrift ist beschränkt auf zum Zeitpunkt des Erlasses der Richtlinie im nationalen Recht existierende Rechtsvorschriften. Nach der Begründung der EU-Kommission zu Art. 8 zweiter Unterabsatz⁹ können die Mitgliedstaaten vorsehen, nicht allen Familienangehörigen, deren Antrag im Jahr der Antragstellung genehmigt wurde, die Einreise im selben Jahr auch zu gestatten. Die Einreise zwecks Familienzusammenführung kann danach über längstens drei Jahre gestaffelt werden¹⁰. Hintergrund des Art. 8 sind die in den nationalen Rechtsordnungen einiger Mitgliedstaaten existierenden Warte-fristen und Quotenregelungen.

IX. Mögliche Ablehnung von Zusammenführungen

Die Mitgliedstaaten können einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen oder auf Aufenthaltsverlängerung gemäß Art. 16 Abs.1, Satz 2 ablehnen oder einen Aufenthaltstitel einziehen, wenn die in der Richtlinie festgelegten Bedingungen nicht oder nicht mehr erfüllt werden, kein tatsächliches Ehe- oder Familienleben mehr geführt wird, falsche oder irreführende Angaben gemacht oder ge- oder verfälschte Dokumente verwendet wurden. Dasselbe gilt für die Fälle, in denen die Ehe oder Lebenspartnerschaft nur zu dem Zweck geschlossen oder die Adoption nur vorgenommen wurde, um der betreffenden Person Einreise und Aufenthalt in einem Mitgliedstaat zu ermöglichen.

Bei der Prüfung eines Antrags können die Mitgliedstaaten der Tatsache besondere Bedeutung beimessen, dass die Eheschließung, die Schließung der Lebenspartnerschaft oder die Adoption nach Erteilung des Aufenthaltstitels des Zusammenführenden erfolgt ist (Art. 16 Abs. 2). Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten bei begründetem Verdacht auf Betrug oder Scheinehe, Scheinpartnerschaft oder Scheinadoption punktuelle Kontrollen durchführen (Art. 16 Abs. 4).

X. Kritische Bewertung der Richtlinie

Das Ziel einer europaweiten Regelung der Familienzusammenführung als dem Haupt-einwanderungstatbestand in den EU-Mitgliedstaaten war eine Konsequenz des nicht nur in den nationalen Diskussionen, sondern auch gemeinschaftspolitisch für notwendig erachteten Paradigmenwechsels in der Migrationspolitik. Wie schwer sich ein derartiger Paradigmenwechsel auch auf der europapolitischen und rechtlichen Ebene durchführen lässt, wird indes an der vorliegenden Richtlinie zur Familienzusammenführung deutlich.

Bei den Verhandlungen haben sich die innenpolitischen Hardliner Deutschland und Österreich wieder einmal in ihrer Blockiererposition bewährt. Dies entspricht dem Bestreben dieser Staaten, eine stärkere Steuerung und Kontrolle des Zuzugs von Ausländern zu schaffen, wobei sich die deutsche Verhandlungsposition am Gesetzentwurf zum Zuwanderungsgesetz aus dem Bundesinnenministerium ausgerichtet hat. Dabei wurden die Stellungnahmen des Bundesrates berücksichtigt. Keine Rolle bei den Verhandlungen haben die Anwendungsebene, die unterschiedliche Ausprägung des Rechtsschutzes in Ausländerangelegenheiten durch eine Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die tatsächliche rechtliche und soziale Situation der Migranten gespielt.

⁹ Ratsdokument 8628/02 vom 3.5.2002, S.9

¹⁰ KOM-Dokument (2002) 225, S. 4

Durch die Schaffung von Mindeststandards wird zwar eine grobe Orientierungslinie in der europäischen Familienzusammenführung erkennbar, jedoch kann bei der vorliegenden Richtlinie nicht gesagt werden, dass sie eine Harmonisierung dergestalt herstellt, die ihrem Zweck¹¹ gerecht wird, die Rechtssicherheit von Drittstaatsangehörigen so zu gewährleisten, dass diese - unabhängig davon, welcher Mitgliedsstaat ihnen den Aufenthalt gestattet - weitgehend einheitliche Bedingungen für die Familienzusammenführung vorfinden.

Sie baut umgekehrt eine psychologisch niedrige Hemmschwelle zur Schaffung restriktiverer als der in vielen Mitgliedsstaaten geltenden Gesetze auf. Dieser Eindruck kann auch durch die Schaffung punktueller Stand-Still-Klauseln nicht wettgemacht werden, die für wenige Bereiche vorgesehen sind.

Abschließend eine Zusammenfassung der aus europäisch-grüner Sicht besonders problematischen Regelungen der Richtlinie:

1. Ein zentraler Streitpunkt der Verhandlungen über die Richtlinie war das **Nachzugsalter** der Kinder. Um Deutschland die Zustimmung zu ermöglichen, ist die EU-Kommission von ihrem ursprünglichen Vorschlag, allen minderjährigen Kindern - unabhängig davon, ob sie im Familienverbund einreisen oder später erst nachziehen - ein Zusammenleben mit ihren Eltern zu ermöglichen, abgewichen und hat eine Ausnahmeregelung geschaffen. Ein Mitgliedstaat kann danach bei einem Kind von mehr als zwölf Jahren, das unabhängig vom Rest seiner Familie ankommt, prüfen, ob es ein Integrationskriterium erfüllt. Damit entspricht die Altersgrenze nicht einmal der des Entwurfs des deutschen Zuwanderungsgesetzes, das eine Einschränkung des Nachzugsalters auf 14 Jahre von heute geltenden 16 Jahren vorsieht. Dies stellt eine gravierende Verschlechterung der Position von Minderjährigen dar, die gemessen an internationalen Verpflichtungen wie Art. 8 EMRK, Art. 23 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und vor allem auch der UN-Kinderrechtskonvention den Schutz der Familie und des Kindeswohls in Frage stellen. Die Achtung des Familienlebens, die die Grundrechte-Charta vorschreibt und der Anspruch des Kindes auf regelmäßige persönliche Beziehungen und direkte Kontakte zu beiden Elternteilen sind als Jedermannsrechte in der EU-Verfassung verankert. Sie gelten somit auch für Drittstaatsangehörige.

Die restriktive deutsche Haltung in diesem Punkt wird oft damit begründet, dass ausländische Arbeitnehmer ihre Kinder erst kurz vor Erreichung der Altersgrenze nachziehen und dann schwer zu integrieren sind. Dass dieses Argument - das der Position derer entspricht, die die Kinder von Migranten für schlechte PISA-Werte und hohe Kriminalitätsraten verantwortlich machen¹² an Scheinheiligkeit nicht zu übertreffen ist und keine Rechtfertigung für die Entziehung des Rechts auf Familie bieten kann, wird an der Stellungnahme der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Einigung über die Familienzusammenführungsrichtlinie deutlich¹³. Dort wird Innenminister Schily dafür kritisiert, dass er der Nachzugsregelung auf zwölf Jahre zugestimmt hat, obwohl die CDU/CSU (die ja die Bundesratsmehrheit innehaben) eine Regelung unterhalb von zwölf Jahren für sinnvoll halten. Rot-Grün belaste damit mögliche Verhandlungen über ein neues Zuwanderungsrecht und schließe eine Kompromisslösung beim Kindernachzug praktisch aus.

Zu kritisieren ist auch die weitere Ausnahmeregelung, die es Mitgliedstaaten ermöglicht, sogar bei Minderjährigen, die im Familienverbund einreisen, zu verlangen, dass die Anträge auf Zusammenführung vor Vollendung des 15. Lebensjahres gestellt werden. Diese Ausnahme läuft auf die Schaffung einer neuen Altersgrenze auch für die Kinder hinaus, die grundsätzlich einen Anspruch auf Einreise und Aufenthalt nach der Richtlinie haben.

¹¹ KOM (1999) 638

¹² Stellungnahme der innenpolitischen Sprecher der CDU/CSU in: www.csu-landesgruppe.de/infoservice/pressemitteilungen

¹³ s. Fn. 12

2. Mit der Forderung, dass die Ehe schon im Zeitpunkt der Antragsstellung bestanden haben muss, haben sich Mitgliedstaaten wie Deutschland und Österreich durchgesetzt, die mit einer solchen Beschränkung insbesondere die Schließung von **Scheinehen** verhindern wollen. Damit haftet jeder Ehe, die nach der Einreise in einen Mitgliedstaat geschlossen wird, der Makel der "Scheinehe" an, was aus grundrechtlicher Sicht äußerst bedenklich, wenn nicht gar diskriminierend ist.

3. Die EU-Kommission hat die Personen mit **subsidiärem Schutz** aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausgenommen, nachdem im Europäischem Parlament ein diesbezüglicher Änderungsvorschlag der Europäischen Volkspartei (EVP) eine Mehrheit gefunden hatte. Der Änderungsantrag war damit begründet worden, dass die Frage des Familiennachzugs dieser Personengruppe in der damals noch nicht vorgelegten Richtlinie über den subsidiären Schutz geregelt werden sollte. Mittlerweile ist bekannt, dass in der Richtlinie über die Anerkennung von Flüchtlingen und die Gewährung subsidiären Schutzes keine Regelung zum Familiennachzug für diese Gruppe aufgenommen wurde¹⁴.

Angesichts der Tatsache, dass diese Personen anerkanntermaßen keine Möglichkeit haben, in ihren Herkunftsstaat zurückzukehren, um dort die Familieneinheit herzustellen, ihre Schutzbedürftigkeit regelmäßig jahrelang andauert, lässt die Richtlinie aus humanitärer Sicht hier einen sehr großen Schwachpunkt erkennen. Gerade, wenn eine baldige Rückführung nicht absehbar ist, muss es auch für diesen Personenkreis ein Recht auf Familienzusammenführung geben.

4. Unionsbürger sind aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen. Damit bleibt für die Unionsbürger, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU nicht Gebrauch machen, entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission, das Problem der „**Inländerdiskriminierung**“ weiter bestehen. Ziel des Kommissionsvorschlags war es, dass bei Nachzug aus einem Drittstaat zu einem Unionsbürger diejenigen Nachzugsregelungen entsprechend zur Anwendung kommen sollten, die bei Ausübung des Freizügigkeitsrechts eines Unionsbürgers innerhalb der EU gelten.

Für Deutschland hätte die Regelung zu einer erheblichen Ausweitung des Nachzugsrechts der Familienangehörigen von Spätaussiedlern und von eingebürgerten Drittstaatsangehörigen geführt. Ein Angehöriger eines EU-Mitgliedstaats, der sich unter Ausübung seines Rechts auf EU-Freizügigkeit in einem anderen EU-Mitgliedsstaat niedergelassen hat, kann seine Familienangehörigen nachholen¹⁵. Der Familiennachzug erstreckt sich dabei auf die Ehegatten, Kinder bis zur Vollendung des 21. Lebensjahrs sowie auf erwachsene Kinder und Verwandte der aufsteigenden Linie, denen Unterhalt gewährt wird.

Die Kommission begründete die Streichung des Vorschlags zur Aufhebung der Inländerdiskriminierung damit, dass dieses Problem in einer gesonderten Richtlinie behandelt werden solle. Dabei geht es um den Vorschlag für eine Richtlinie über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, den die Kommission am 2. Juli 2001 vorgelegt hat¹⁶. Dieser Vorschlag enthält tatsächlich auch eine Neuregelung des Familiennachzugs im Rahmen des EU-Freizügigkeitsrechts.

5. Schließlich geben die in der Linie enthaltenen **Wartefristen** Anlass zu Kritik. Eine Familienzusammenführung kann unter Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats unter Umständen drei Jahre ab Antragstellung dauern und rechnet man die Mindestbearbeitungszeit von neun Monaten hinzu, die in Ausnahmefällen sogar verlängert werden kann, kommen bis zu vier Jahre zusammen. Hier wird der Familiennachzug von Aufnahmekapazitäten abhängig gemacht, was nicht nur im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1 und 2 GG, sondern auch wegen Art. 8 EMRK bedenklich erscheint.

¹⁴ Jürgen Blechinger, Kirchliche Positionen zum Familiennachzug, www.diakonie-baden.de

¹⁵ Dies ist geregelt in der EWG-Verordnung 1612/69.

¹⁶ KOM (2001) 257.