Stellungnahme des Ausschusses der Regionen zu: „Grünbuch zum Thema Familienzusammenführung“

(2012/C 225/02)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

— verweist darauf, dass die Notwendigkeit einer eingehenden Auseinandersetzung mit dem Problem der Familienzusammenführung zusammenfällt mit der Aufmerksamkeit für die Themen „Neue europäische Integrationsagenda“ (CdR 199/2011) und „Neue europäische Kultur der Multi-Level-*Governance*“ (CdR 273/2011), das in besonderem Maße ein Handeln des Ausschusses der Regionen erfordert;

— verweist darauf, dass die Richtlinie laut Grünbuch in einigen Fällen als Abschreckungsmittel verwendet wird, und betont, dass die Familienzusammenführung nicht als Instrument zur Eindämmung der Migrationsströme verstanden werden darf. Spezifische Ziele der Familienzusammenführung sind eine bessere Integration der legalen Migranten und die Wahrung des Rechts, eine Familie zu gründen;

— betont, dass das Recht des Einzelnen auf ein gemeinsames Leben im Sinne der Einheit der Familie und das Recht, aber auch die Pflicht, Kinder zu versorgen, auszubilden und zu erziehen, und sie folglich bei sich zu haben, unabhängig von der Staatsangehörigkeit zu den Grundrechten und -pflichten gehören, und erinnert daran, dass dies von den meisten nationalen und internationalen in diesem Punkt übereinstimmenden Erklärungen anerkannt wird;

— verweist darauf, dass die praktischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen, um den Regionen und Gemeinden bei der Umsetzung der Integrationsmaßnahmen maßgeblichen Handlungsspielraum zu geben und ihnen einen stabilen und rechtlich soliden Bezugsrahmen an die Hand zu geben;

— fordert eine umfassende Beteiligung der lokalen Ebene im Rahmen einer Multi-Level-Governance. Diese ist für eine kohärente Einwanderungspolitik, in deren Rahmen die Grundrechte geachtet und das Wohl der aufnehmenden Gemeinden sowie der Migranten gefördert werden können, unabdingbar.

Berichterstatter	Sergio SOAVE (IT/SPE), Bürgermeister von Savigliano (CN)
Referenzdokument	Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) COM (2011) 735 final

I. **POLITISCHE EMPFEHLUNGEN**

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

Hintergrund

1. begrüßt die Initiative der Kommission, eine Debatte zum Thema Familienzusammenführung einzuleiten, die bereits Gegenstand der Richtlinie 2003/86/EG ist, um einige Probleme zu beleuchten, die bei der Anwendung der Richtlinie aufgetreten sind, und um die von mehreren Seiten beanstandeten Mängel näher zu betrachten (Nichtregierungsorganisationen, lokale Gebietskörperschaften, Hochschulen);

2. begrüßt die Entscheidung, der Debatte das „Grünbuch" zugrunde zu legen, in dem einige wesentliche Aspekte der Richtlinie herausgestellt und eine Reihe von Fragen aufgeworfen werden; begrüßt darüber hinaus, dass die Kommission erst nach Abschluss des Konsultationsprozesses über eventuelle konkrete Maßnahmen befinden wird;

3. erinnert daran, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Steuerung der politischen Maßnahmen im Bereich der Integration und des sozialen Zusammenhalts eine wesentliche Rolle spielen und vor diesem Hintergrund an der Debatte über die Umsetzung von Vorschriften zur Familienzusammenführung umfassend beteiligt werden müssen, um sowohl die volle Integration der Migranten in den Zielländern als auch eine eventuelle Überarbeitung der Richtlinie zu erleichtern;

4. betont, dass der Richtlinie die Vorgaben des Stockholmer Programms vom Dezember 2009 und der Europäische Pakt zur Einwanderung und Asyl vom September 2008 zugrunde liegen;

5. verweist darauf, dass die Notwendigkeit einer eingehenden Auseinandersetzung mit dem Problem der Familienzusammenführung zusammenfällt mit der Aufmerksamkeit für die Themen „Neue europäische Integrationsagenda" (CdR 199/2011) und „Neue europäische Kultur der Multi-Level-Governance" (CdR 273/2011), das in besonderem Maße ein Handeln des Ausschusses der Regionen erfordert;

Politischer Hintergrund der Stellungnahme

6. weiß durchaus um die Tatsache, dass die Wirtschaftskrise, die Europa zurzeit derart erschüttert, das Urteil über die Richtlinie verzerren kann. Eine verzerrte Sichtweise könnten auch die neuen Zuwanderungen nach Europa bewirken, die wiederum mit Auswirkungen der andererseits wichtigen und positiven politischen Bewegung (des sogenannten Arabischen Frühlings) in vielen Ländern im südlichen Mittelmeerraum zusammenhängen;

Grundsätze und Bewertungen

7. verweist darauf, dass die Richtlinie laut Grünbuch in einigen Fällen als Abschreckungsmittel verwendet wird, und betont in diesem Zusammenhang, dass die Familienzusammenführung nicht als Instrument zur Eindämmung der Migrationsströme verstanden werden darf. Dieses Problem muss vielmehr in seinem Ursprung und auf eine andere Art und Weise angegangen werden. Spezifische Ziele der Familienzusammenführung sind hingegen eine bessere Integration der legalen Migranten und die Wahrung des Rechts, eine Familie zu gründen – eines Grundsatzes, der in allen Rechtechartas verankert ist;

8. betont, dass das Recht des Einzelnen auf ein gemeinsames Leben im Sinne der Einheit der Familie und das Recht, aber auch die Pflicht, Kinder zu versorgen, auszubilden und zu erziehen, und sie folglich bei sich zu haben, unabhängig von der Staatsangehörigkeit zu den Grundrechten und -pflichten gehören, und erinnert daran, dass dies von den meisten nationalen und internationalen in diesem Punkt übereinstimmenden Erklärungen anerkannt wird. Insbesondere heißt es in Artikel 16 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, dass die Familie „die natürliche Grundeinheit der Gesellschaft" ist, die „Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat" hat. Gemäß Artikel 9 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gehören das Recht, eine Familie zu gründen, zu den Grundrechten des Einzelnen;

9. spricht sich dafür aus, dass im Rahmen der politischen Maßnahmen zur Migrationssteuerung diesen Grundrechten in vollem Umfang Rechnung getragen wird, im Einklang mit der Rechtsprechung der Gerichtshöfe in Straßburg und Luxemburg, die sich zu diesem Thema eindeutig und wiederholt geäußert haben;

10. plädiert ferner dafür, die Auswirkungen der Familienzusammenführung in der Praxis zu bewerten; bereits in der Richtlinie heißt es, dass die Familienzusammenführung zur Schaffung soziokultureller Stabilität beiträgt, die die Integration erleichtert; was zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts beiträgt, wovon die lokalen Gebietskörperschaften des Gastlandes profitieren. Es muss gar anerkannt werden, dass die Anwendung des Rechts auf Familienzusammenführung einen Qualitätssprung in der Migrationspolitik bedeutet, da die Stabilisierung der Präsenz von Zuwanderern nunmehr als ein unabdingbares Instrument für eine wirksame gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration im Aufnahmeland gesehen wird. Dies ist auch ein entscheidender Schritt, der in der Praxis der Eindämmung der illegalen Einwanderung und der Bekämpfung gefährlicher Formen sozialer Ausgrenzung förderlich ist;

11. verweist darauf, dass in allen europäischen Verfassungen die familiäre Bindung als Quelle besonderer Pflichten in Bezug auf die wirtschaftliche und soziale Solidarität gilt. Die Geltendmachung dieser Bindung in Migrantenhaushalten durch eine wirksame Anerkennung des Rechts auf Familienzusammenführung erscheint folglich als ein spezifisches Instrument, mit dem bewirkt werden kann, dass Migranten die zahlreichen ihnen auferlegten Pflichten (administrativer und organisatorischer

Art) nicht nur als ein bloßes Ergebnis repressiver politischer Maßnahmen oder polizeilicher Instrumente wahrnehmen, sondern als Teil eines allgemeineren Projekts, das auf die umfassende Entwicklung der Gesellschaft abzielt, zu deren *aktiver* Mitgestaltung auch sie aufgerufen sind. Dabei sollten sie sich nicht nur auf ihre Rechte berufen, sondern auch zu ihren Pflichten stehen, die die Grundsätze der bürgerschaftlichen *Loyalität* und der *Verantwortung* gegenüber den Mitmenschen untermauern;

12. spricht sich vor diesem Hintergrund für eine besondere Berücksichtigung des Schutzes der sogenannten Kernfamilie aus, dem bereits in der Richtlinie eine herausragende Bedeutung zukommt, und in diesem Zusammenhang auch des Rechts auf die Zusammenführung minderjähriger Kinder, die eines besonderen und hohen Schutzes bedürfen; hält es in Bezug auf andere Familienformen - auch mit Blick auf die Vorschriften und Gebräuche im Herkunftsland der Migranten - für zweckmäßig, die Bewertung der einzelnen Fälle oder des allgemeinen Sachverhalts den Mitgliedstaaten zu überlassen; sollte die Kommission im Rahmen einer Konsultation zu dem Ergebnis gelangen, dass die Annahme einer gemeinsamen Definition von „Familie" auf europäischer Ebene erforderlich ist, dann sollte diese Definition mit den Definitionen in anderen EU-Rechtsinstrumenten im Einklang stehen;

13. in Anbetracht der Bedeutung solcher allgemeinen Grundsätze und derartiger Bewertungen ist es nicht zweckmäßig, den Ermessensspielraum der einzelnen Mitgliedstaaten, der in der Richtlinie anerkannt und im Vertrag von Lissabon bekräftigt wird, erheblich einzuschränken; verweist allerdings darauf, dass die praktischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen, um den Regionen und Gemeinden bei der Umsetzung der Integrationsmaßnahmen maßgeblichen Handlungsspielraum zu geben und ihnen einen stabilen und rechtlich soliden Bezugsrahmen an die Hand zu geben.

II. IM GRÜNBUCH AUFGEWORFENE FRAGEN

DER AUSSCHUSS

Das Konzept der Familie und die Voraussetzungen für familiäre Bindungen

14. hält es für verständlich, dass das Recht aller rechtmäßig in der EU aufhältigen Drittstaatsangehörigen auf eine Zusammenführung mit ihren Familienmitgliedern an bestimmte Bedingungen im Sinne der Richtlinie geknüpft ist, die auf die Erleichterung der Integration und Stabilisierung abzielt;

15. ist der Auffassung, dass der jetzige Wortlaut der Richtlinie in diesem Bereich zu Rechts- und Auslegungsunsicherheiten führen kann, und spricht sich dafür aus zu erwägen, ob es nicht zweckmäßig wäre, im Fall der Beteiligung an freiwilligen Rückkehrprogrammen und unter Verwendung von Modellen in Anlehnung an die Verfahren im Bereich der zirkulären Migration auf europäischer Ebene eine Mindestaufenthaltsdauer festzulegen, die sowohl der Notwendigkeit der Stabilität als auch dem Recht auf Familienleben Rechnung tragen würde;

16. schlägt vor, dass das Mindestalter für die Zusammenführung mit dem Ehegatten in der Regel dem Volljährigkeitsalter des Ehegatten nach Maßgabe der nationalen Rechtssprechung des Aufnahmelandes entsprechen muss, wobei in Ausnahmefällen Abweichungen nach unten gewährt werden sollten. Dadurch ließe sich die größtmögliche Vereinheitlichung gewährleisten und könnten mögliche Diskriminierungen aufgrund des Alters vermieden werden;

17. verweist darauf, dass die zwei Beschränkungen, die in Bezug auf die Familienzusammenführung von minderjährigen Kindern vorgesehenen sind (Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz und Absatz 6), gestrichen werden könnten, da sie in der Praxis nur selten Anwendung finden; empfiehlt in jedem Fall, dass bei diesbezüglichen Entscheidungen stets das größtmögliche Interesse des Kindes und der Schutz der Rechte Minderjähriger im Vordergrund stehen müssen; empfiehlt aus demselben Grund ferner, dass das Recht minderjähriger Kinder auf Zusammenführung auch dann gewährleistet wird, wenn zwischen den Eltern keine eheliche Bindung besteht, um jedwede Form der Diskriminierung zwischen ehelichen und nichtehelichen Kindern auszuschließen;

18. hält es in Bezug auf die Fakultativklausel für andere Familienangehörige als Ehegatten oder eingetragene Lebenspartner und Kinder für zweckmäßig, den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin einen gewissen Ermessensspielraum bei der Festlegung von Kriterien für eine Familienzusammenführung zu gewähren; verweist allerdings darauf, dass in der geltenden Richtlinie die Folgen für die Familienangehörigen im Falle des Todes des Zusammenführenden, der Aufhebung der Ehe, einer Scheidung, seiner Ausreise aus dem Mitgliedstaat oder einer erfolgreichen Anfechtung der Vaterschaft nicht geklärt sind, was behoben werden sollte;

Integrationsmaßnahmen

19. empfiehlt, die Wirksamkeit der verschiedenen bereits eingeführten Maßnahmen (Maßnahmen vor der Einreise und Maßnahmen im Aufnahmeland) präventiv zu beobachten; empfiehlt jedoch auf der Grundlage dieser ersten Analyse von Maßnahmen vor der Einreise abzusehen, die die Familienangehörigen des Zusammenführenden aufgrund von Analphabetismus, materiellen Kosten oder der Entfernung von städtischen Gebieten nicht durchführen können, was de facto im Verlust des Anspruchs auf Familienzusammenführung resultiert; hält es darüber hinaus für zweckmäßig, dass nach Einreise in das Aufnahmeland ggf. zu absolvierende Sprachkurse und/oder Kurse in Staatsbürgerkunde und/oder über die Geschichte und Kultur der Aufnahmegesellschaft kostenfrei sein sollten, um vermögensbedingte Diskriminierungen zu vermeiden, und u.a. unter Verwendung der europäischen Integrationsmodule („*European Integration Modules*") veranstaltet werden sollten;

Wartefrist und Aufnahmefähigkeit

20. empfiehlt in Bezug auf die Bewertung weiterer materieller Bedingungen, die der Mitgliedstaat dem Zusammenführenden auferlegt (Unterkunft, Krankenversicherung, feste und ausreichende Einkünfte), dass diese Bedingungen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen müssen und nicht in willkürlichen Einschränkungen ausufern; spricht sich insbesondere dafür aus, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie Rechtsvorschriften annehmen, die die Bewertung der Erfüllung dieser Bedingungen an objektive und nachvollziehbare Kriterien knüpfen und nicht an allgemein gehaltene Klauseln, die eine willkürlich restriktive Auslegung ermöglichen;

21. schlägt vor, das Kriterium der „Aufnahmefähigkeit" des Mitgliedstaats als Bewertungselement bei der Prüfung eines Antrags auf Familienzusammenführung abzuschaffen, da es ein zusätzliches Instrument zur Kontrolle der Migrationsflüsse ist und den Grundsätzen des EU-Rechts widerspricht;

22. ist der Auffassung, dass die Dauer des Aufenthaltstitels der Familienangehörigen des Zusammenführenden der Aufenthaltsdauer des Zusammenführenden entsprechen muss, wobei zu erwägen ist, ob im Fall der Beteiligung an freiwilligen Rückkehrprogrammen nicht auch Lösungen im Einklang mit den Verfahren im Bereich der zirkulären Migration zweckmäßig wären;

Fragen im Zusammenhang mit Asyl

23. ist in Bezug auf die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen, die besonderen Schutz genießen (Asyl, Flüchtlingsstatus, subsidiärer Schutz) der Auffassung, dass die verschiedenen Status im Einklang mit den Bestimmungen des Stockholmer Programms im Rahmen von spezifischen und unabhängigen Vorschriften gehandhabt werden sollten, die der jeweiligen Situation, in der sich Personen mit solchen einem Schutzstatus befinden, Rechnung tragen (auch in Bezug auf praktische Schwierigkeiten beim Ausfüllen von Auskunftsersuchen oder der Vorlage von Dokumenten). Die Richtlinie über die allgemeinen Bestimmungen für Familienzusammenführungen sollte folglich nicht für Familienangehörige von Migranten gelten, die besonderen Schutz genießen; vielmehr sollte die Familienzusammenführung dieser Migranten Gegenstand einer gesonderten Regelung sein, die sich auch auf familiäre Bindungen erstreckt, die gegebenenfalls erst nach Einreise in das Hoheitsgebiet des Aufnahmelandes zustande kamen;

Betrug, Missbrauch und Verfahrensfragen

24. ist der Auffassung, dass die in einigen Mitgliedstaaten vorgesehenen DNA-Tests als Nachweis der familiären Bindung zwischen Eltern und Kindern einen Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip und erst recht gegen Grundrechte wie die Achtung des Privat- und Familienlebens darstellen können (Artikel 8 EMRK), sofern sie nicht als Ultima Ratio durchgeführt werden;

25. fordert die Kommission und/oder die Mitgliedstaaten in Bezug auf den befürchteten Betrug im Zusammenhang mit Scheinehen auf, entsprechende Daten über das tatsächliche Ausmaß des Problems zusammenzutragen. Werden keine konkreten Fälle nachgewiesen, so hält es der AdR für zweckmäßig, gezielte Studien in allen Mitgliedstaaten durchzuführen, um ein genaueres Bild der tatsächlichen Gegebenheiten zu bekommen und bewährte Verfahren zur Lösung solcher Probleme zu begünstigen;

26. verweist in Bezug auf die vom Zusammenführenden für die Familienzusammenführung zu entrichteten Gebühren auf die Gefahr, dass eine künstliche Aufblähung der Verwaltungskosten von einigen Staaten dazu missbraucht werden könnte, die Einreise willkürlich einzuschränken, was in offenem Widerspruch zum Verhältnismäßigkeitsprinzip stünde. Dieses besagt, dass die getroffenen Maßnahmen in Bezug auf das zu erreichende Ziel angemessen sein müssen: Und Ziel ist es hier, die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung zu fördern und nicht zu behindern. Folglich wäre es zweckmäßig, die Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, die Höhe der Gebühren so festzulegen, dass sie die konkrete Anwendung der Richtlinie nicht vereiteln;

27. ist der Auffassung, dass den Mitgliedstaaten empfohlen werden sollte, die in der Richtlinie vorgesehene Frist, bis zu deren Ablauf die Entscheidung über den Antrag auf Familienzusammenführung zu treffen ist, einzuhalten. Jedes vom Staat beschlossene abweichende Verfahren, das darauf abzielt, diese Frist unangemessen zu verlängern, kann ein Hindernis für die uneingeschränkte Umsetzung der Richtlinie darstellen;

Einhaltung der horizontalen Klauseln

28. spricht sich in Bezug auf die erwähnten Schwierigkeiten bei der Einhaltung der in der Richtlinie vorgesehenen zwei obligatorischen horizontalen Klauseln dafür aus, dass die Europäische Kommission alle in den Verträgen vorgesehenen Instrumente und Maßnahmen annimmt, die auf die Gewährleistung der vollständigen Wahrung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten abzielen.

III. SCHLUSSERWÄGUNGEN

29. Der Ausschuss fordert eine umfassende Beteiligung der lokalen Ebene im Rahmen einer Multi-Level-Governance. Diese ist für eine kohärente Einwanderungspolitik, in deren Rahmen die Grundrechte geachtet und das Wohl der aufnehmenden Gemeinden sowie der Migranten gefördert werden können, unabdingbar. In vielen Regionen und Gemeinden Europas sind beispielhafte Erfahrungen im Bereich der Integration gesammelt worden, und zahlreiche strittige Punkte bei der konkreten Auslegung der Richtlinie im Rahmen der nationalen Vorschriften konnten gerade aufgrund der praktischen Erfahrungen der lokalen Stellen gelöst werden. Der AdR betont, dass ein Höchstmaß an Informationen in diesem Bereich unabdingbar ist, und erklärt sich bereit, beim Zusammentragen und bei der Verbreitung von Informationen und bewährten Verfahren, die auf lokaler und regionaler Ebene verfügbar sind, mit den Mitgliedstaaten und den übrigen europäischen Institutionen in vollem Umfang zusammenzuarbeiten.

Brüssel, den 3. Mai 2012

Die Präsidentin
des Ausschusses der Regionen
Mercedes BRESSO