

Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung“

(KOM (2002) 225 endg. — 1999/0258 (CNS))

(2002/C 241/21)

Der Rat beschloss am 23. Mai 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Geänderten Vorschlag zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 20. Juni 2002 an. Berichterstatter war Herr Mengozzi.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 392. Plenartagung am 17. und 18. Juli 2002 (Sitzung vom 17. Juli) mit 118 gegen 7 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Kommission hat einen geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Familienzusammenführung vorgelegt, der auf einen Richtlinienvorschlag vom 1. Dezember 1999 zum selben Thema zurückgeht. Die Beratungen im Parlament (6. September 2000), erneut in der Kommission (10. Oktober 2000) und im Rat ⁽¹⁾ (Mai 2000, Mai 2001 und September 2001) führten zu keinem Ergebnis.

1.2. Der Europäische Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 forderte die Kommission auf, das Thema wieder aufzugreifen und dabei natürlich insbesondere die auf Ratsebene aufgetretenen Schwierigkeiten zu berücksichtigen.

1.3. Im neuen Kommissionsvorschlag wird das Recht auf Familienzusammenführung zwar formell bekräftigt, aber in eine Reihe von Verfahren gefasst, die restriktiver als im Richtlinienvorschlag von 1999 sind. Bereits die Formulierung von Artikel 1 des Vorschlags ist aufschlussreich: War im ursprünglichen Vorschlag die „Begründung eines Rechts auf Familienzusammenführung“ das Ziel, so lautet das Ziel im neuen Vorschlag „Festlegung der Bedingungen, zu denen Drittstaatsangehörige, (...), das Recht auf Familienzusammenführung ausüben können.“

1.4. Die Änderungen spiegeln die Richtung wider, die vor allem in der Debatte im Rat zum Ausdruck gekommen ist. Besonders offensichtlich ist das Bemühen, die in einigen Mitgliedstaaten geltenden Regelungen in die Artikel der Richtlinie einfließen zu lassen. Infolgedessen bekommt die ursprünglich als „Rahmenregelung“ beabsichtigte Rechtsvorschrift den Charakter eines kleinsten gemeinsamen Nenners des bereits in den Mitgliedstaaten geltenden Rechts.

2. Besondere Bemerkungen

2.1. Bezeichnend ist die Einführung einer „Stand-Still“-Klausel (Artikel 3 Absatz 6), aufgrund derer die Artikel 4 Absatz 1, Artikel 2, Artikel 4, Absatz 3, Artikel 7 Absatz 1 c) und Artikel 8 „nicht zur Einführung weniger günstiger Bedingungen führen dürfen als jener, die zum Zeitpunkt der Annahme der Richtlinie bereits in den Mitgliedstaaten gelten.“ Durch diese Klausel wird dem Gebrauch der Richtlinie im Sinne der Verschärfung einiger nationaler Bestimmungen Einhalt geboten; gleichzeitig sind einige Artikel des geänderten Richtlinienvorschlags (die in Artikel 3 Absatz 6 genannt werden) sehr viel restriktiver als die einschlägigen Bestimmungen einiger Mitgliedstaaten.

Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die „Stand-still“-Klausel die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, ihre einschlägigen Vorschriften vor der Verabschiedung dieses Richtlinienvorschlags restriktiv zu ändern. Daher muss die Kommission in ihren Text die Forderung an die Mitgliedstaaten aufnehmen, ihre diesbezüglichen Rechtsvorschriften in diesem Zeitraum nicht zu ändern.

2.2. Die gravierendsten Änderungen sind folgende:

- 1) Die Voraussetzung, eine „begründete Aussicht darauf (zu haben), ein ständiges Aufenthaltsrecht zu erlangen“ (Artikel 3 Absatz 1) zusammen mit der Bedingung, im Besitz eines Aufenthaltstitels mit mindestens einjähriger Gültigkeit zu sein, gibt keinen Handlungsspielraum bei einer Reihe von Aufenthaltstiteln mit einer Geltungsdauer von weniger als einem Jahr sowie bei Verträgen mit noch geringerer Laufzeit. In Mitgliedstaaten, in denen Aufenthaltstitel an Arbeitsverträge gebunden sind, bekommen Zuwanderer wahrscheinlich bestenfalls kurzfristige Verträge; sie werden folglich nie „absehbare Aussichten“ auf ein ständiges Aufenthaltsrecht haben können. Deswegen besteht die Gefahr, dass das „Recht“ auf Zusammenführung nie ausgeübt wird.

⁽¹⁾ Siehe Stellungnahme des WSA in ABl. C 204 vom 18.7.2000.

- 2) Die im letzten Abschnitt von Artikel 4 Absatz 1 c) behandelte Ausnahmeregelung erlaubt den Mitgliedstaaten „bei einem Kind über zwölf Jahren (zu) prüfen, ob es ein zum Zeitpunkt der Annahme dieser Richtlinie in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats vorgesehenes Integrationskriterium erfüllt“. Was unter „Integrationskriterium“ zu verstehen ist, bleibt völlig unklar. Offensichtlich entspricht diese Ausnahmeregelung den Bedürfnissen derjenigen Mitgliedstaaten, die zumal junge Zuwanderer in zunehmendem Maße mit Blick auf ihre Verwendungsmöglichkeiten in der Wirtschaft auswählen möchten.
- 3) Die Frist für die Beantwortung des Zusammenführungsantrags wird von sechs auf neun Monate verlängert (Artikel 5 Absatz 4), sie kann aber in Ausnahmefällen von einem Mitgliedstaat bis auf ein Jahr ausgedehnt werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass bereits sechs Monate völlig ausreichen und ist folglich über die Verlängerung der Beantwortungsfrist auf neun Monate etwas verwundert.
- 4) Die Mitgliedstaaten dürfen verlangen, dass sich der Zusammenführende während eines Zeitraums von höchstens zwei Jahren regelmäßig auf ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat (Artikel 8 Absatz 1), aber abweichend davon kann eine Wartefrist bis zu drei Jahren zwischen Antragstellung und Ausstellung eines Aufenthaltstitels für Familienmitglieder vorgesehen werden, wenn im innerstaatlichen Recht des betreffenden Mitgliedstaats die „Aufnahmefähigkeit“ berücksichtigt wird. Es ist offensichtlich, dass diese Definition breite Ermessensspielräume eröffnet und sich für die Anwendung von Gesichtspunkten „politischer“ Flexibilität eignet.
- 5) Die „familiären Bindungen“ können von den Mitgliedstaaten durch in ihrem Ermessen stehende Befragungen und andere Nachforschungen (Artikel 5 Absatz 2) überprüft werden. Befremdlich erscheint, dass diese Überprüfungen zusätzlich zur Vorlage von Unterlagen, welche die familiären Bindungen belegen, erfolgen. Außerdem können diese Überprüfungen ein Mittel zur Verlängerung der Antragsprüfung oder ein Vorwand für einen negativen Bescheid sein. Sie können somit die Form regelrechter Schikanen annehmen, die letztlich die Privatsphäre verletzen, insbesondere dann, wenn es sich nicht um den Ehepartner, sondern um den Lebenspartner des Zusammenführenden handelt (Artikel 5 Absatz 2, letzter Abschnitt).

- 6) Schließlich eine allgemeine Betrachtung: Es sind zahlreiche kleinere Änderungen festzustellen, die zu Beeinträchtigungen der Menschenwürde führen können. Als Beispiel sei auf Kapitel VII „Sanktionen und Rechtsmittel“, Artikel 16, insbesondere Absatz 1 Buchstaben b) und c) sowie Absatz 4 verwiesen. Darin wird es als normal angesehen, von Drittstaatenangehörigen im Rahmen der familiären Beziehungen ein moralisch einwandfreies Verhalten zu verlangen, ganz im Unterschied zu dem, was in der Regel vom Gemeinschaftsbürger verlangt wird.

3. Schlussbemerkungen

3.1. Den besonderen Bemerkungen kann entnommen werden, in welchem starkem Maße der von der Kommission vorgeschlagene Text durch die Schwierigkeiten geprägt ist, die in der zweijährigen Debatte im Rat unter den Mitgliedstaaten oder unter einem Teil von ihnen zum Vorschein gekommen sind.

3.2. Der Ausschuss spricht sich daher ausdrücklich gegen die maßgeblichen Änderungen des Vorschlags von 1999 aus. Gleichwohl möchte er sich formal nicht gegen den Vorschlag aussprechen und hegt weniger die Überzeugung, denn die Hoffnung, dass dieser letzte Durchgang zu einem raschen Abschluss des Verfahrens und zur endgültigen Annahme des Dokuments führen möge.

3.3. Der Ausschuss erinnert deutlich daran, dass auf dem Europäischen Rat von Laeken und zuvor auf dem Europäischen Rat von Tampere die Schaffung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften für die Familienzusammenführung als ein wichtiger Bestandteil einer echten gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik bekräftigt wurde.

3.4. Der Ausschuss verweist schließlich auf die Grundrechtscharta der Europäischen Union als Bezugspunkt, von dem die gemeinschaftliche Rechtssetzung ebenso auszugehen hat wie die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten. Er ist sich dessen bewusst, dass in dem Richtlinienvorschlag heikle Fragen aufgegriffen werden und diese Thematik für die europäischen Bürger von hohem Reizwert ist, wünscht aber gleichzeitig auch eine Lösung der Probleme der Familienzusammenführung. Diese stellt einen Beitrag zum Prozess der sozialen Integration dar, der die Migrationsphänomene, von denen alle Staaten der Europäischen Union betroffen sind, begleiten muss.

Brüssel, den 17. Juli 2002.

Der Präsident
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Göke FRERICHs