

Coordination Européenne pour le Droit des Etrangers à vivre en Famille Europäische Koordination für das Recht von MigrantInnen auf Schutz der Familie

Klage auf Feststellung der Nichtigkeit der Richtlinie bezüglich des Rechts auf Familienzusammenführung

Zur Vorgeschichte:

Beim Sondergipfel des Europäischen Rates in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 haben die Mitgliedsstaaten bestätigt, dass die Europäische Union „Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, gerecht behandelt werden. Eine energischere Integrationspolitik soll darauf ausgerichtet sein, ihnen Rechte zuzuerkennen, die denen der EU-Bürger vergleichbar sind“.¹

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission am 1. Dezember 1999 den Entwurf einer Richtlinie bezüglich des Rechts auf Familienzusammenführung (KOM (1999) 638 endg) vorgelegt.

Wie im EU-Vertrag vorgesehen, wurde dieser Richtlinienentwurf im Rat, im Europaparlament, im Wirtschafts- und Sozialausschuss und im Regionenausschuss beraten. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 25. Mai 2000 eine Stellungnahme vorgelegt, und das Europaparlament hat seine Stellungnahme in der Plenarsitzung vom 6. September 2000 verabschiedet; dabei hat es den Kommissionsentwurf angenommen, allerdings auch einige Änderungsvorschläge gemacht.

Aufgrund dieser Stellungnahme hat die Kommission dem Rat am 10. Oktober 2000 zum zweiten Mal einen geänderten Richtlinienentwurf bezüglich des Rechts auf Familienzusammenführung vorgelegt (KOM (2000) 624 endg).

Bei der Sitzung des Europäischen Rates in Laeken am 15. und 15. Dezember 2001 wurde festgestellt, welche Schwierigkeiten mit der Annahme dieses Entwurfs verbunden sind. Der Rat hat jedoch wiederholt bestätigt, dass die Aufstellung gemeinsamer Normen in Bezug auf Familienzusammenführung ein wichtiges Element einer Vergemeinschaft in Einwanderungsfragen darstellt, und die Kommission aufgefordert, spätestens zum 30. April 2002 einen nochmals geänderten Richtlinienentwurf vorzulegen.

Die Kommission ist dieser Aufforderung gefolgt und hat am 2. Mai 2002 einen dritten Entwurf vorgelegt. Bei der Sitzung des Justiz- und Innenministerrats vom 28. Februar/1. März 2003 haben sich die Mitgliedsstaaten auf einen politischen Beschluss über den Wortlaut dieses dritten und letzten Richtlinienentwurfs verständigt. Allerdings hatte sich das Europaparlament zu diesem Zeitpunkt noch nicht geäußert. Vielmehr hat das Parlament erst am 9. April 2003 in seiner Plenarsitzung den Bericht des Ausschusses für Freiheiten und Bürgerrechte, Justiz und Inneres verabschiedet.

Zuständigkeit:

Das Europaparlament kann gemäß Art. 230 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften eine Klage beim Gerichtshof der Europäischen Gerichtshof einreichen, um einen Rechtsakt für nichtig erklären zu lassen. Dieser Artikel besagt:

„Der Gerichtshof überwacht die Rechtmäßigkeit der gemeinsamen Handlungen des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Handlungen des Rates, der Kommission und der EZB, soweit es sich nicht um Empfehlungen oder Stellungnahmen handelt, und der Handlungen des Europäischen Parlaments mit Rechtswirkung gegenüber Dritten.

¹ Punkt 18 der Schlussfolgerungen von Tampere

Zu diesem Zweck ist der Gerichtshof für Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat, das Europäische Parlament, der Rat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmissbrauch erhebt. (...)

Die in diesem Artikel vorgesehenen Klagen sind binnen zwei Monaten zu erheben; diese Frist läuft je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung, ihrer Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von dieser Handlung Kenntnis erlangt hat.“

Argumente in Bezug auf die Form:

Das Verfahren zur Verabschiedung des Richtlinienentwurfs bezüglich des Rechts auf Familienzusammenführung missachtet die Rolle des Europäischen Parlaments.

Artikel 67 des EU-Vertrags sieht vor:

„(1) Der Rat handelt während eines Übergangszeitraums von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedsstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments.“

Die Mitgliedsstaaten haben sich bei der Sitzung des Rates für Justiz und Inneres am 27. und 28. Februar 2003 auf einen „politischen“ Beschluss über den letzten Richtlinienentwurf verständigt. Selbst wenn die Richtlinie zu diesem Zeitpunkt noch nicht durch Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften förmlich verabschiedet wurde, so wurde ihr doch öffentlich und offiziell zugestimmt, ohne dass das Europäische Parlament diesen Entwurf hätte prüfen und eine Stellungnahme hätte formulieren können.

Dieses Vorgehen zeigt deutlich, dass der Europäische Rat beabsichtigt hat, den Entwurf zu beschließen, ohne in irgendeiner Weise die Stellungnahme des Parlaments zu berücksichtigen. Die Missachtung, die der Rat bezüglich der Argumente und Vorschläge des Parlaments und damit dieser Institution selbst entgegen gebracht hat, bedeutet zugleich einen Verstoß gegen Artikel 67 des Vertrags über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften.

Argumente in Bezug auf die Inhalte:

Der Richtlinienentwurf bezüglich des Rechts auf Familienzusammenführung verstößt gegen das Recht auf Familienleben.

Der Grundsatz der Wahrung der Grundrechte durch das Gemeinschaftsrecht

Wenngleich sich die Römischen Verträge von 1957 über die Frage der Wahrung der Grundrechte ausschweigt, verpflichtet sich die Europäische Union seit dem Vertrag von Maastricht dazu, die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt sind und wie sie aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten resultieren, als allgemeine Prinzipien des Gemeinschaftsrechts gemäß Artikel 6 des EU-Vertrags zu achten. Diese Prinzipien wurden vom Gerichtshof in Luxemburg aufgestellt.

Im Stauder-Urteil² stellt der Gerichtshof fest, dass die streitige Vorschrift, über die er zu befinden hat, „nichts enthält, was die in den allgemeinen Grundsätzen der Gemeinschaftsrechtsordnung, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat, enthaltenen Grundrechte der Person in Frage stellen könnte“.

² Europäischer Gerichtshof, 12. November 1969, Eric Stauder gegen Stadt Ulm, Sammlung der Rechtsprechung 1969, S. 419

Der Gerichtshof hat dieses Prinzip im Defrenne-Urteil³ erneut bestätigt: „Die Grundrechte des Menschen sind Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, deren Einhaltung der Gerichtshof zu sichern hat.“

Später wird unmittelbar Bezug genommen auf die Europäische Menschenrechtskonvention. Diese Konvention erlaubt es dem Gerichtshof, zahlreiche allgemeine Rechtsgrundsätze zu formulieren, die den Aufbau der Gemeinschaft als einer „Rechtsgemeinschaft“ unterstützen.

Aber die Menschenrechtskonvention von 1950 ist nicht die einzige Quelle dieser Grundrechte. Im Nold-Urteil⁴ führt der Gerichtshof aus, dass im Rahmen seines Auftrags, die Wahrung der Grundrechte zu sichern, „auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, Hinweise geben können, die im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zu berücksichtigen sind.“

Das Gemeinschaftsrecht insgesamt muss also die Grundrechte achten, wie sie insbesondere in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegt sind.

Der Familienbegriff ist unpräzise und zu eng gefasst

Im heutigen Europa finden sich sehr unterschiedliche Familienmodelle. Diese Entwicklung hat sich einerseits intern vollzogen, andererseits ist sie auf externe Einflüsse zurückzuführen. Das vermeintlich typische europäische Familienmodell, also das der Kernfamilie, ist im Wandel begriffen. Parallel dazu haben Einwanderer Familienmodelle aus ihren Herkunftsländern „importiert“; auch diese verändern sich aufgrund der Exilsituation und durch die Konfrontation mit den anderen in Europa vorhandenen Modellen. In einer Vielzahl von Herkunftsländern von in Europa lebenden Migranten findet man allerdings Traditionen vor, die erheblich von den üblichen Definitionen von Familie, sprich verheiratete Eltern mit minderjährigen Kindern bzw. Kindern, für die das Elternpaar die Sorge trägt, abweichen.

In Bezug auf das Ausländerrecht, in unserem Fall das Recht auf Familienzusammenführung, wird von Migranten jedoch gefordert, dass sie sich dem Kernfamilienmodell in seiner engsten Auslegung anpassen – selbst dann, wenn die Betroffenen aus Gesellschaften oder Familiensystemen kommen, die sich sozial, kulturell und juristisch erheblich von unseren Normen unterscheiden.

Im Übrigen ist festzustellen, dass Behördenpraxis und Rechtsprechung häufig die Festschreibung von Migranten in Regeln und Normen fördern, von denen sie sich selbst gerne, gerade im Exil, befreien würden.

Jedoch hat das Exil, wenngleich es manchmal die Befreiung von einengenden Praktiken begünstigt, mitunter zur Folge, dass zunächst ganz im Gegenteil der Familienzusammenhalt von Migranten in einer Form, die sie als ihre „Tradition“ verstehen, verstärkt wird. Aus Angst vor Verwerfungen, die die Auswanderungssituation bewirken könnte, greifen sie manchmal auf eine engere Auslegung sozialer oder rechtlicher Codes zurück, die in ihrem Herkunftsland vielleicht schon längst in Auflösung begriffen sind. Ein Europa, das tatsächlich an der Integration von Migranten interessiert ist, sollte gerade deshalb eine möglichst offene Interpretation dessen, was Familie bedeutet, wählen und auf diese Weise den Migranten helfen, sich von überholten Gesetzen und Normen zu befreien, um stattdessen an den in unseren Gesellschaften im Gang befindlichen Veränderungen teil zu haben.

³ Europäischer Gerichtshof, 15. Juni 1978, 149/77, Gabrielle Defrenne gegen SABINE, Sammlung der Rechtsprechung 1978, S. 1365

⁴ Europäischer Gerichtshof, 14. Mai 1974, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung gegen Kommission, 4/73, Sammlung der Rechtsprechung 1974, S. 491

Die Verordnung Nr. 343/2003 des Europäischen Rates, auch „Dublin 2“ genannt, enthält im Zusammenhang mit der Prüfung der Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für den Antrag eines Asylsuchenden (Kap. 1, Art. 2, Abs. i), ii), iii)) eine Liste der Personen, die als Familienmitglieder zu betrachten sind und somit grundsätzlich für Familiennachzug in Frage kommen. Diese Liste umfasst *„den Ehegatten (des Asylbewerbers) oder der nicht verheiratete Partner (des Asylbewerbers), der mit diesem eine dauerhafte Beziehung führt, sofern gemäß den Rechtsvorschriften oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats nichtverheiratete Paare nach dessen Ausländerrecht ähnlich behandelt werden wie verheiratete Paare; die minderjährigen Kinder von in Ziffer i) genannten Paaren oder des Antragstellers, sofern diese ledig und unterhaltsberechtigt sind, gleichgültig, ob es sich nach dem einzelstaatlichen Recht um eheliche oder außerehelich geborene oder adoptierte Kinder handelt; bei unverheirateten minderjährigen Antragstellern oder Flüchtlingen den Vater, die Mutter oder den Vormund“*.

Die Richtlinie zur Familienzusammenführung sollte mindestens diese Kategorien übernehmen, sie könnte jedoch aus den oben genannten Gründen auch noch weiter gehen und beispielsweise Pflegekinder, auch wenn sie formal nicht adoptiert sind, umfassen.

Die Richtlinie verstößt gegen das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens

Zu den Grundrechten gehört auch das Recht, ein normales Privat- und Familienleben zu führen; dieses ist in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegt sowie in den Artikeln 12 und 16 § 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Das Recht auf Familienzusammenführung ist Bestandteil dieses Grundrechts.

Im Übrigen beinhalten zwei weitere europäische Abkommen ausdrücklich Regelungen bezüglich der Familienzusammenführung. Dabei handelt es sich zunächst um die **Europäische Sozialcharta**, die mit dem Ziel, die faktische Wahrnehmung des Rechts von Wanderarbeitnehmern und ihrer Familien auf Schutz und Beistand zu gewährleisten, bestimmt, dass die Vertragspartner den Familiennachzug zum Wanderarbeitnehmer, der sich rechtmäßig auf dem Gebiet aufhält, soweit wie möglich erleichtern. Außerdem regelt das **Europäische Abkommen bezüglich des Status von Wanderarbeitnehmern von 1977**, dass die Ehegatten und unverheirateten Kinder eines sich rechtmäßig auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates lebenden Migranten das Recht haben, zu diesem nachzuziehen. Auch wenn sich dieses Abkommen nur auf Arbeitnehmer auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates bezieht, können die darin formulierten Grundsätze als allgemeingültig betrachtet werden.

Zu diesen internationalen Rechtsgrundlagen gehören auch die **internationalen Pakte von 1966 über die bürgerlichen und politischen Rechte sowie über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte**, die die Familie als natürliches und grundlegendes Element der Gesellschaft anerkennen und ihr in diesem Namen das Recht auf Schutz und Beistand durch die Gesellschaft und die Staaten zusprechen. Das **Abkommen Nr. 143 der ILO** fordert die Staaten dazu auf, den Familiennachzug bei rechtmäßig auf dem Gebiet der Staaten lebenden Wanderarbeitnehmern zu erleichtern.

Das Internationale Abkommen über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1990 verabschiedet wurde und am 1. Juli 2003 in Kraft getreten ist, fordert die Staaten dazu auf, geeignete, in ihrer Zuständigkeit liegende Maßnahmen zu ergreifen, um die Zusammenführung der Wanderarbeitnehmer mit ihren Ehegatten bzw. den Personen, die mit ihnen in einer Verbindung leben, die nach geltendem Recht des Staates dieselbe Wirkung entfaltet wie die Ehe, sowie mit ihren abhängigen, minderjährigen und unverheirateten Kindern.

Selbst wenn das **Abkommen über den Status von Flüchtlingen von 1951** keinen Rechtsanspruch auf Familienzusammenführung vorsieht, so enthält doch die **Schlussakte** der Konferenz, bei der dieses Abkommen beschlossen wurde, eine entsprechende Formulierung. Der **Exekutivausschuss des Hohen Flüchtlingskommissariats** erinnert ebenfalls mehrfach daran, dass das Prinzip der

Familieneinheit in den internationalen Verträgen festgeschrieben ist und dass die Staaten dafür Sorge tragen müssen, dass diese Einheit hergestellt werden kann. Er plädiert für eine pragmatische und flexible Handhabung, die die finanzielle, physische und psychologische Abhängigkeit berücksichtigt.

Nicht zu vergessen ist auch die **UN-Kinderrechtskonvention**, wonach darauf zu achten ist, dass ein Kind nicht von seinen Eltern getrennt wird (siehe unten).

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte können die Staaten die Bedingungen zur Ausübung des Rechts auf ein normales Privat- und Familienleben, wie es in Artikel 8 vorgesehen ist, festlegen.

Die Bedingungen festlegen darf allerdings nicht heißen, ein solches Recht auszuhöhlen. Dies ist jedoch genau das, was die Richtlinie macht. Der Rat formuliert an mehreren Stellen Bedingungen, die die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung nur in sehr begrenztem Maße ermöglichen, und er tut dies mehr oder weniger offen, um „die Einwanderungsströme zu steuern“, und nicht etwa im Sinne der Integration:

- nur Ehegatten und minderjährige Kinder sollen das Recht auf Familiennachzug erhalten; für Lebenspartner besteht lediglich eine „Möglichkeit“, dieses Recht in Anspruch zu nehmen. Über andere Familienformen schweigt sich die Richtlinie aus;
- es wird eine Mindestwartezeit von zwei Jahren festgesetzt; diese kann sogar drei Jahre betragen, wenn die nationale Gesetzgebung dies vorsieht;
- ein ablehnender Bescheid kann aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit erteilt werden, wobei der in der EU-Rechtsprechung übliche Begriff der „öffentlichen Ordnung“ (individuelle, reelle, aktuelle Bedrohung etc.) nicht angewandt wird;
- die nach der Richtlinie Anspruchsberechtigten Personen müssen nachweisen, dass sie ein „dauerhaftes“ Aufenthaltsrecht im jeweiligen Aufnahmeland haben. Personen, die subsidiären Schutz genießen, sind damit ausgeschlossen.

Die Mitgliedstaaten bzw. der Ministerrat begnügen sich jedoch nicht damit, das Recht auf Familienzusammenführung durch die Formulierung dieser Bedingungen einzuschränken. Weitere Verstöße gegen dieses Recht liegen in Bedingungen, die an den Aufenthalt der nachgezogenen Familienmitglieder geknüpft sind. So erhalten Familienangehörige nur eine Aufenthaltserlaubnis für „mindestens ein Jahr“; die Arbeitsaufnahme kann ihnen mehr als ein Jahr lang verweigert werden; das Aufenthaltsrecht kann zurückgenommen werden, wenn die nachgezogene Person eine dauerhafte Beziehung mit einer anderen Person unterhält oder wenn eine „Scheinehe“ nachgewiesen wird.

Im Übrigen verstößt die Einführung von Alters- und Integrationsbedingungen bei Kindern im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung gegen Artikel 3 und 9 der UN-Kinderrechtskonvention, die von allen Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet wurde. Die Richtlinie, die angeblich im Sinne der Integration verabschiedet werden soll, ist an diesem Punkt widersprüchlich. Die Achtung des Rechts eines Kindes auf Zusammenleben mit seiner Familie wird von seiner Integrationsfähigkeit abhängig gemacht. Wie aber soll die Integration eines Kindes gelingen, wenn ihm der familiäre Rahmen entzogen wird, der am ehesten geeignet ist, ihm die Integration zu ermöglichen?

Generell kann man sagen, dass die Richtlinie nicht nur die Familienzusammenführung schwieriger gestaltet, sondern auch den Aufenthalt der nachgezogenen Familienmitglieder unsicherer macht:

- Nachziehenden Ehegatten kann der Zugang zum Arbeitsmarkt ein Jahr lang untersagt werden; damit verschlechtert sich die finanzielle Situation der ganzen Familie. Diese Maßnahme stellt eine indirekte Diskriminierung von Frauen dar, denn mehr als 90 Prozent der nachziehenden Ehepartner sind Frauen, die damit daran gehindert werden, finanzielle Unabhängigkeit zu erlangen und stattdessen in Abhängigkeit von ihren Ehemännern geraten. Diese Abhängigkeit wird noch dadurch verstärkt, dass ihr Aufenthaltstitel entzogen werden kann, wenn sich erweist, dass ihr Ehemann eine dauerhafte Beziehung zu einer anderen Person eingegangen

ist. Auf diese Weise wird gewissermaßen ein Recht auf Verstoßung von Frauen eingeführt, die mit dem Verlust ihrer Aufenthaltserlaubnis auch alle Rechte verlieren, die sie normalerweise bei einer Trennung schützen sollen.

- In der Richtlinie gehen wirtschaftliche Kriterien generell gegenüber dem Schutz und den Rechten des Einzelnen vor. Die Bestimmung, wonach im ersten Jahr ab dem Zeitpunkt der Familienzusammenführung der Aufenthaltstitel wieder zurückgenommen werden kann, wenn sich die Wohn- und Einkommenssituation verschlechtert, bedeutet konkret, dass eine Person, die arbeitslos wird, darüber hinaus mit dem Verlust des Rechtes auf Familienleben rechnen muss.

Es könnten noch zahlreiche weitere Beispiele genannt werden, die belegen, dass die Richtlinie in ihrem Tenor gegen die Grundrechte und –prinzipien gerichtet ist. Zu einer Zeit, da darüber diskutiert wird, ob die Grundrechtecharta in die künftige Europäische Verfassung aufgenommen werden soll, wirft die Verabschiedung von Richtlinien, die ganz offensichtlich gegen die in der besagten Charta verankerten Prinzipien verstoßen, ein schlechtes Licht auf die Union und ihren Willen, ihre eigenen Grundsätze zu achten – so etwa die Achtung des Privat- und Familienlebens und das Verbot von Diskriminierungen aufgrund des Alters. Es wäre eine negative Geste gegenüber all jenen, die monatelang daran mitgearbeitet haben, dass Europa eine Verfassung erhält, in der die Grundwerte und –prinzipien eines erweiterten Europas bestätigt werden.

Wir fordern Sie dazu auf, den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften anzurufen, da die Rolle des Europäischen Parlaments in diesem Gesetzgebungsverfahren missachtet wurde und mit der Richtlinie gegen Grundrechte verstoßen wird.

Dieses Dokument wurde gemeinsam von einer Gruppe von Juristen der Europäischen Koordination für das Recht von MigrantInnen auf Schutz der Familie sowie des GISTI (Groupe d'Information et de Soutien des Travailleurs Immigrés,), Paris, erstellt.

89 avenue du Parc (CEFA-UO) – B 1060 – Bruxelles e.mail : coordealop.campagne@libero.it

Vorsitzende : Germano Garatto
Piazza de Marini 1/24 A – I 16123 GENOVA
Tel. et Fax ++39.010.2530050 e-mail coordealop.presid@libero.it
<http://www.coordealop.com>