

EMN INFORM¹

Missbrauch des Rechts auf Familienzusammenführung²

Dieses EMN Inform gibt einen Überblick über die Hauptergebnisse der oben genannten EMN-Fokus-Studie und geht auf die vor allem in Politik und Medien wachsende Besorgnis ein, dass das Recht auf Familienzusammenführung zum Zweck der Niederlassung in der EU missbraucht werden könnte. Zudem liefert es Informationen für das Grünbuch zur Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG.³

1. Ziel

Das Ziel der Studie lag darin, Ausmaß und Umfang zweier Formen des Missbrauchs, und zwar der Scheinehen und missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennungen, zu untersuchen und zu diesen Missbrauchsformen – soweit möglich und unter Heranziehung verfügbarer Statistiken – klare Erkenntnisse vorzulegen und die besten Lösungsansätze darzustellen. Die Studie gibt zudem einen Überblick über die gegenwärtigen Vorgehensweisen der (Mitglieds-)Staaten zur Aufdeckung und Verhinderung dieser Formen des Missbrauchs, welche im Interesse aller (Mitglieds-)Staaten liegen.

2. Allgemeine Schlussfolgerungen

- Während die Wahrnehmung bei den politischen Entscheidungsträgern, und insbesondere in den Medien, darauf deutet, dass der Missbrauch des Rechts auf Familienzusammenführung durch Scheinehen oder falsche Vaterschaftsanerkennungen ein weit verbreitetes Phänomen sein könnte, legen die in dieser Studie vorgelegten Ergebnisse nahe, dass Scheinehen zwar vorkommen, es allerdings noch nicht möglich ist, diesbezüglich für alle (Mitglieds-)Staaten auf vergleichbarer Grundlage eine abschließende Quantifizierung vorzunehmen.
- Soweit Missbrauchsfälle aufgedeckt wurden, schien es sich hauptsächlich um Scheinehen und nicht um missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen zu handeln.

¹ Disclaimer: Das EMN Inform wurde vom Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) erstellt, das hierbei von seinem Dienstleister (ICF GHK-COWI) sowie den Nationalen Kontaktstellen des EMN (EMN NKSs) unterstützt wurde. Das EMN Inform spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung und Ansichten der Europäischen Kommission, von ICF GHK-COWI oder der EMN NKS wider, noch sind diese an die getroffenen Feststellungen gebunden. Die Europäische Kommission, ICF GHK-COWI oder die EMN NCPs sind auch in keiner Weise verantwortlich für die Verwendung der zur Verfügung gestellten Statistiken.

Diese Übersetzung in die deutsche Sprache wurde im Auftrag der Nationalen Kontaktstelle des EMN in Deutschland erstellt (Dezember 2012).

² Der Synthesebericht zur Studie sowie die Beiträge der 24 EMN-Kontaktstellen (**Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowakische Republik, Spanien, Schweden, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern**) können auf www.emn.europa.eu unter "EMN Studies" abgerufen werden.

³ Vgl. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm.

- Mehrere (Mitglieds-)Staaten entwickeln derzeit politische Ansätze bzw. ändern die Gesetzgebung, um den Missbrauch (besser) zu bekämpfen. Von besonderem Interesse sind in einigen Mitgliedsstaaten Scheinehen zwischen einem/r Drittstaatenangehörigen/r und einem/r EU-BürgerIn, die in den jeweiligen Staaten häufiger auftreten als solche zwischen Drittstaatenangehörigen.
- Die (Mitglieds-)Staaten verfolgen diverse Ansätze zur Aufdeckung und Ermittlung von Scheinehen und missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennungen, wobei sie jeweils unterschiedlich vorgehen. Die Zivilgesellschaft ist nur beschränkt eingebunden; die Verantwortung für die Aufdeckung von Missbrauchsfällen tragen hauptsächlich die Behörden der (Mitglieds-)Staaten.
- Im Allgemeinen erfolgt eine Einzelfallbeurteilung, wobei sich die Entscheidung der zuständige(n) Behörde(n) auf die Erkenntnisse stützt, die aus der Kombination der von den (Mitglieds-)Staaten verwendeten Methoden gewonnen wurden.
- Die (Mitglieds-)Staaten stehen bei der Unterscheidung einer Scheinehe von einer echten Ehe möglicherweise vor vielen gleichartigen Herausforderungen. Nicht nur die Wahrung der Grundrechte ist ein sensibles Thema, bei dem sich die (Mitglieds-)Staaten fest an ihre Verpflichtungen halten, sondern die Überprüfungen sind auch eher zeitaufwändig und ressourcenintensiv, wobei die Beweislast meist bei den Behörde(n) der (Mitglieds-)Staaten liegt. Auch der Mangel an klaren methodischen Richtlinien kann diesen Prozess erschweren.
- Diesbezüglich findet zwar ein gewisser Austausch von Informationen (und der besten Methoden) zwischen den (Mitglieds-)Staaten statt, doch dieser könnte noch ausgebaut werden, etwa in Form eines speziellen Forums, das den (Mitglieds-)Staaten einen besseren Überblick über die Situation und die Praxis in der EU gibt und sie auch auf dem Laufenden hält.
- Der aus den unterschiedlichen Vorgehensweisen resultierende Mangel an einheitlichen Statistiken erschwert eindeutig den Austausch vergleichbarer Informationen innerhalb bzw. zwischen den (Mitglieds-)Staaten. Dabei könnte bereits eine Vertiefung der Erkenntnisse über die statistischen Erhebungsweisen den Informationsaustausch fördern.

3. Weitere wichtige Ergebnisse

Sehr unterschiedliche Wahrnehmung der Schwere der Problematik bei den (Mitglieds-)Staaten.

Während zum Zweck der Missbrauchsverhinderung in allen (Mitglieds-)Staaten eine (nationale) Gesetzgebung existiert bzw. aktuell neu gefasst wird, wird das Ausmaß der Problematik sehr unterschiedlich wahrgenommen. Dies reicht von unklar bis minimal bzw. nebensächlich über eine Zunahme der festgestellten Fälle bis hin zu einer politischen Priorität. Besondere Bedeutung haben in einigen (Mitglieds-)Staaten Scheinehen, die von ihren Staatsangehörigen (oft Frauen) in anderen Mitgliedsstaaten eingegangen werden. Es finden sich auch Hinweise auf die Beteiligung von Gruppierungen der organisierten Kriminalität.

Als Hauptmotive für Zusammenführende und AntragsstellerInnen werden wirtschaftliche und finanzielle Gründe genannt, außerdem die Erlangung einer Aufenthaltserlaubnis mit den dazugehörigen Leistungsansprüchen. Weitere Faktoren spielen ebenfalls eine Rolle.

Zu den in fast allen (Mitglieds-)Staaten ermittelten Motiven für Zusammenführende, eine Scheinehe einzugehen, zählen hauptsächlich wirtschaftliche und finanzielle Gründe, wobei es einige Hinweise darauf gibt, dass Gruppierungen der organisierten Kriminalität den/die Zusammenführende/n bezahlen; darüber hinaus Zwang; sog. "graue Ehen", bei denen der/die Zusammenführende die Ehe eingeht, ohne in Kenntnis darüber zu sein, dass das Motiv des/der Antragsstellers/in in der reinen Erlangung einer gültigen Aufenthaltserlaubnis liegt; Freunden oder Bekannten helfen; Mitgefühl bzw.

humanitäre Gründe oder Idealismus, d. h. der/die Zusammenführende ist mit Behördenbeschlüssen oder den Zuwanderungsbestimmungen nicht einverstanden; zur Erlangung einer legalen Aufenthaltserlaubnis oder um ein Einreiseverbot zu umgehen; und bei jüngeren Drittstaatenangehörigen die Funktion als Pflegeperson für eine/n älteren Zusammenführende/n. Aus Perspektive der AntragsstellerInnen wurden als Hauptgründe die Erlangung des Aufenthaltsrechts und der dazugehörigen Leistungsansprüche oder der Verbleib im (Mitglieds-)Staat aufgeführt.

Die Motive sowohl von Zusammenführenden als auch AntragsstellerInnen für falsche Vaterschafts-anerkennungen scheinen weniger gut eruiert und dokumentiert zu sein. Hauptmotive sind finanzielle und wirtschaftliche Gründe; die Abwendung einer abschlägigen Gerichtsentscheidung über internationalen Schutz; und die Absicht, einen irregulären in einen regulären Aufenthalt umzuwandeln.

Auf nationaler Ebene entwickelte Maßnahmen gegen Missbrauch werden durch verschiedene Behörden und Stellen umgesetzt.

Zu den nationalen Maßnahmen gegen missbräuchliche Scheinehen gehören durch Botschaften im Ursprungsland ergriffene Maßnahmen; Informationserhebungen und Befragungen; Überprüfungen der familiären Bindungen; Untersuchungen zum Lebensstil sowie den nationalen und religiösen Traditionen; Befragungen sowohl von Zusammenführenden als auch AntragsstellerInnen. Zu den polizeilichen Maßnahmen gehören Kontrollen an gemeldeten Wohnsitzen, Arbeitsplätzen und Schulen, Rücksprache mit Gemeindebehörden und Abgleiche mit polizeilichen Informationssystemen. Auch Nichtstaatliche Organisationen können an der Missbrauchsverhinderung beteiligt sein.

Die behördliche Zuständigkeit für die Ermittlung von Schinehen liegt tendenziell bei den Strafverfolgungsbehörden, wie der Polizei und der Staatsanwaltschaft, die mit verschiedenen nationalen oder regionalen/kommunalen Behörden zusammenarbeiten, z.B. Standesämtern oder den für Migration, Grenzangelegenheiten und Aufenthalt zuständigen Stellen. Unter Umständen sind auch KonsultatsmitarbeiterInnen beteiligt. Missbrauch wurde auch im Rahmen der behördlichen Aufdeckung von Betrugsfällen beim Leistungsbezug festgestellt. Insbesondere Standesbeamte sind gehalten, sich durch die Meldung von Verdachtsfällen zu beteiligen. Bei den missbräuchlichen Vaterschafts-anerkennungen sind ähnliche Behörden und außerdem Sachbearbeiter beteiligt.

Eine Schwierigkeit falscher Vaterschafts-anerkennungen liegt darin, dass die Behörden wenige oder lediglich begrenzte Möglichkeiten haben, gegen Missbrauchsfälle vorzugehen, nachdem die Voraussetzungen für die Anerkennung (Zustimmung des Elternteils, Kindes oder gesetzlichen Vertreters) sowie die formellen Voraussetzungen für die Anerkennung (Familienstand, Staatsangehörigkeit, Identitäts- und Geburtsdokumente) erfüllt wurden. Wenn eine Familie keine Urkunden zum Nachweis der Verwandtschaft zwischen dem Elternteil/den Eltern und dem Kind vorlegen kann, führen einige (Mitglieds-)Staaten u. U. DNA-Tests durch.

Umfangreiche Methoden wurden entwickelt, dennoch stehen die (Mitglieds-)Staaten bei der Aufdeckung, der Ermittlung und dem Nachweis von Missbrauchsfällen vor Herausforderungen.

Die Behörden leiten evtl. Ermittlungen ein, wenn der/die Zusammenführende bereits einmal an einer Familienzusammenführung beteiligt war; wenn einer der Ehepartner bereits einmal eine Scheinehe geführt hat; wenn bereits nachweislich mehrere Ehen von kurzer Dauer geführt wurden, oder bei der Meldung einer verdächtigen Ehe (z.B. durch Standesämter, Kirchengemeinden oder die Öffentlichkeit). Zu den dann häufig miteinander verknüpften und je nach den Umständen verwendeten Methoden zählen Befragungen des Zusammenführenden und des/r Antragsstellers/in; Hintergrund-überprüfungen; Hausbesuche; Überprüfungen unter Einbeziehung Dritter und des Lebensumfelds zur Klärung, ob das Paar zusammenlebt, auch durch Kontrollen bei Stadtwerken und sonstigen öf-

fentlichen Versorgungsunternehmen, Dokumentenüberprüfungen. Manchmal wird das Paar aufgefordert, unabhängig voneinander einen Fragebogen auszufüllen, danach werden die Antworten verglichen.

Zu den Herausforderungen bei der Aufdeckung und Ermittlung von Scheinehen gehört, dass Zusammenführende und AntragsstellerInnen gut vorbereitet in die Befragungen gehen; dass letztere zeitaufwändig und ressourcenintensiv sind; der Mangel an methodischen Richtlinien; und die Wahrung der Rechtsansprüche nach EU- sowie innerstaatlichem Recht. Bei missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennungen bestehen weniger klare Voraussetzungen für die Einleitung von Ermittlungen, z. T. aufgrund der geringen oder mangelnden Erfahrung in den (Mitglieds-)Staaten, sie umfassen indes Einschätzungen zur Stärke der Beziehung; ungewöhnliche Alters- oder Staatsangehörigkeitsunterschiede; verschiedene Wohnsitze der Eltern; von SachbearbeiterInnen angemeldete Bedenken; und Fälle, in denen das Kind den Geburtsnamen der Mutter behält und nicht den des Vaters annimmt.

Um auf der Grundlage dieser verschiedenen Voraussetzungen eine Scheinehe nachzuweisen, gehen die (Mitglieds-)Staaten allgemein fallbezogen vor und prüfen die einzelnen Aspekte, die für oder gegen das Vorliegen einer Scheinehe sprechen. Die Beweislast liegt in den meisten Fällen allerdings bei den (Mitglieds-)Staaten, sofern nicht im Rahmen eines Strafverfahrens ermittelt wird. Ähnlich wird bei missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennungen vorgegangen, bei denen einige (Mitglieds-)Staaten zusätzlich DNA-Tests durchführen. Auch hier liegt die Beweislast hauptsächlich bei den Behörden der (Mitglieds-)Staaten, wobei es einige Ausnahmen gibt, in denen die Beweislast zumindest teilweise bei den AntragsstellerInnen liegt.

Nachgewiesener Missbrauch wird in den (Mitglieds-)Staaten unterschiedlich geahndet, u. a. aber mit Haft- und Geldstrafen (für den/die Zusammenführende/n) sowie Verweigerung bzw. Widerruf der Aufenthaltserlaubnis (für den/die Antragssteller/in).

Wird eine Scheinehe nachgewiesen, zählen zu den möglichen Strafen für den/die Zusammenführende/n Haftstrafen, Geldstrafen oder beides. Die Dauer bzw. Höhe der Strafe unterscheidet sich bei den (Mitglieds-)Staaten, sie beträgt bei Haftstrafen bis zu 5 Jahre und bei Geldstrafen bis zu € 15.000. Der/Die Antragssteller/in wird (zusätzlich) mit der Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis bzw., falls bereits erteilt, deren Widerruf bzw. Aufhebung bestraft. Missbräuchliche Vaterschaftsanerkennungen werden mit ähnlichen Strafen geahndet, hier liegen die Haftstrafen jedoch bei bis zu 10 Jahren und die Geldstrafen bei bis zu € 750.000. In allen Fällen besteht das Beschwerderecht.

(Mitglieds-)Staaten kooperieren in verschiedener Form zur Bekämpfung des Missbrauchs.

Auf europäischer Ebene existieren diverse Kooperationen in Form von informellen, Ad-hoc- oder formellen Abkommen – z. B. zwischen Belgien und den Niederlanden im Rahmen der sog. "Europa-Route"; zwischen Irland und Lettland in Bezug auf die vielen Verdachtsfälle zwischen Drittstaatenangehörigen und lettischen Staatsangehörigen in Irland geschlossener Ehen; über die Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen; außerdem das gemeinsame Vorgehen der Niederlande und des Vereinigten Königreichs bei Staatsangehörigen der Niederländischen Antillen, die im Vereinigten Königreich zunächst eine Identität und dann eine Heirat anstreben.

Die statistischen Angaben sprechen dafür, dass Scheinehen vorkommen, allerdings kann der Umfang noch nicht für alle (Mitglieds-)Staaten auf vergleichbarer Grundlage quantifiziert werden. Zu den falschen Vaterschaftsanerkennungen liegen nur sehr wenige Statistiken vor.

Zur Betrachtung im Kontext sei erwähnt, dass in der EU-27 (ohne Estland und Schweden, für die keine kompletten Statistiken vorlagen) im Jahr 2010 insgesamt 720.200 Aufenthaltserlaubnisse aus familiären Gründen erteilt wurden, davon 496.450 (bzw. 68,9%) an Drittstaatenangehörige, die zu einem Drittstaatenangehörigen nachzogen.

Bezüglich der aufgedeckten Fälle von Schinehen, wobei in vielen Fällen keine Unterscheidung zwischen solchen, die zwischen Drittstaatenangehörigen geschlossen wurden, und solchen, die zwischen einem Drittstaatenangehörigen und einem/r EU-Bürger/in geschlossen wurden, möglich war, bewegte sich die Zahl der von einem (Mitglieds-)Staat verweigerten bzw. widerrufenen Aufenthaltserlaubnisse 2011 zwischen 5 und 990 und im Jahr 2010 zwischen 5 und 1360.

Die Zahl der von einem (Mitglieds-)Staat auf anderem Wege aufgedeckten Schinehen lag im Jahr 2011 zwischen 5 und 130 und im Jahr 2010 zwischen 5 und 425. Die Verdachtsfälle von Schinehen in einem (Mitglieds-)Staat lagen 2011 zwischen 1740 und (im niedrigsten Fall) 35.

Die sehr wenigen statistischen Informationen zu missbräuchlichen Vaterschaftsanerkennungen könnten darauf hinweisen, dass diese Form des Missbrauchs selten ist. Alternativ könnte dies auch darauf hinweisen, dass die Problematik einfach nicht ausreichend überprüft wird.

4. Weitere Informationen

Sollten Sie konkrete Fragen haben oder nähere Informationen benötigen, wenden Sie sich bitte unter HOME-EMN@ec.europa.eu an das EMN.

Erstellt: Juni 2012