

UNHCR-Empfehlungen zu flexiblen Ansätzen im Rahmen von Familienzusammenführungsverfahren in Europa¹

UNHCR Regionalbüro für Europa, Februar 2023

Einleitung

Der Grundsatz der Familieneinheit ergibt sich aus der universellen Anerkennung der Familie als natürliche Grundeinheit der Gesellschaft, die Anspruch auf Schutz durch die Gesellschaft und den Staat genießt.² Menschen haben das Recht, eine Ehe einzugehen sowie eine Familie zu gründen und zu erhalten und ihr Recht auf Familienleben frei von willkürlichen, rechtswidrigen und diskriminierenden Eingriffen auszuleben. Das Recht auf Familienleben und der Grundsatz der Familieneinheit sind im Flüchtlingskontext von besonderer Bedeutung. Die Aufrechterhaltung und Ermöglichung der Familieneinheit tragen dazu bei, die physische Versorgung, den Schutz, das emotionale Wohlbefinden und die Eigenständigkeit von Flüchtlingen zu gewährleisten. Eine längere Trennung von Familienmitgliedern kann verheerende Folgen für das Wohlbefinden von Flüchtlingen und ihren Familien haben. Das Bedürfnis nach Familienzusammenführung ist eine der Ursachen für irreguläre und unsichere Reisen.

Die Verwirklichung des Rechts auf Familienleben durch eine wohlwollende, humane und zügige Bearbeitung von Anträgen auf Familienzusammenführung ermöglicht es Flüchtlingen, sich auf sicheren Wegen mit ihren Familienangehörigen zu vereinen. Das Exekutiv-Komitee von UNHCR hat dazu aufgerufen, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die Zusammenführung von getrennten Flüchtlingsfamilien mit geringstmöglicher Verzögerung zu gewährleisten.³

In Europa verlangt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner ständigen Rechtsprechung,⁴ dass die Staaten das Recht auf Familienleben und Familieneinheit durch einen flexiblen, zügigen und effektiven Zugang zur Familienzusammenführung verwirklichen.

Dennoch sehen sich Flüchtlinge und ihre Familienangehörigen beim Zugang zur Familienzusammenführung in europäischen Ländern mit einer Vielzahl von administrativen Hürden konfrontiert. Hierzu gehören Schwierigkeiten bei der Beschaffung offizieller Dokumente zum Nachweis der Identität und der familiären Beziehungen, finanzielle Kriterien und andere mit der Familienzusammenführung verbundene Kosten, sowie praktische Hindernisse, wie der eingeschränkte Zugang zu Botschaften und Konsulaten. In einigen europäischen Ländern können

¹ Basiert auf UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR recommendations on flexible approaches to family reunification procedures in Europe*, February 2023, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/63f75b3f4.html>

² Siehe Artikel 16 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948.

³ Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Internationaler Rechtsschutz für Flüchtlinge, Beschlüsse des Exekutivkomitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Beschluss Nr. 24, Abs. 1 und 2.

⁴ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), Urteil vom 10.7.2014, 52701/09 [Mugenzi v. Frankreich], Rn. 52 und EGMR, Urteil vom 10.7.2014, 2260 [Tanda-Muzinga v. Frankreich], Rn. 73.

die Wartezeiten für Botschaftstermine und die Bearbeitungszeiten für Anträge mehrere Jahre betragen.

Um die Hindernisse beim Zugang zur Familienzusammenführung zu verringern, legt **UNHCR folgende Empfehlungen** vor:

UNHCR empfiehlt den europäischen Staaten dafür zu sorgen, dass die Verfahren zur Familienzusammenführung für alle Flüchtlinge flexibel, zügig und effektiv sind. Zu diesem Zweck sollten Verfahrensanforderungen an die jeweiligen Lebensumstände, Schutzbedürftigkeit und Sicherheitsbedenken von Flüchtlingen und ihren Familien angepasst werden.

Konkret empfiehlt UNHCR den europäischen Staaten:

- Die Zusammenarbeit zwischen den diplomatischen Vertretungen zu verstärken. Die Staaten sollten vermehrt von Bestimmungen Gebrauch machen, die es Familienangehörigen außerhalb Europas ermöglichen, bei Botschaften und Konsulaten anderer Staaten Visa zu beantragen und zu erhalten. Die Zusammenarbeit sollte sich auch auf die Einreichung von Dokumenten, die Vereinfachung von Möglichkeiten zur Durchführung von Anhörungen, die Erfassung biometrischer Daten und die Abholung von Reisedokumenten erstrecken. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist im Kontext von Notfallsituationen und humanitären Krisen besonders wichtig.
- Flexible Verfahren für die Entgegennahme und Bearbeitung von Visumsanträgen im Rahmen des Familienzusammenführungsverfahrens einzuführen und Ausnahmen von der Voraussetzung zum persönlichen Erscheinen zu ermöglichen. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn der Zugang zu Botschaften und Konsulaten in den Ausreiseländern aus finanziellen, administrativen, sicherheitstechnischen oder logistischen Gründen schwierig ist.
- Flüchtlinge oder deren Familienangehörige nicht an die Behörden des Herkunftslandes oder ihres gewöhnlichen Aufenthaltes⁵ zu verweisen, um Dokumente und andere Nachweise zu beschaffen. Flüchtlinge genießen nicht mehr den Schutz ihres Herkunftslandes oder ihres gewöhnlichen Aufenthalts, welcher durch den internationalen Schutzstatus ersetzt wurde.
- Die Familienzusammenführung durch Verwaltungshilfe für Flüchtlinge, die sich in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, zu erleichtern. Die Verwaltungshilfe im Rahmen der Familienzusammenführung umfasst die Ausstellung von Dokumenten in Bezug auf die Familienzusammensetzung, einschließlich Heirat, Scheidung, Geburt, Adoption sowie andere Personenstandsangelegenheiten.
- Beweisanforderungen flexibel zu handhaben und zu vereinfachen, um Hindernisse zu beseitigen und einen effektiven Zugang zur Familienzusammenführung zu gewährleisten. Staaten sollten sich flexibel bei der Anerkennung von Dokumenten zeigen, die von Staaten ausgestellt wurden, in denen sich Flüchtlinge und Familienangehörige aufhalten. Staaten sollten die Möglichkeit der alternativen Glaubhaftmachung von Sachverhalten vorsehen, wenn keine Dokumente zum Nachweis vorhanden sind, um die

⁵ Dies bezieht sich auf den vormaligen gewöhnlichen Aufenthalt bei staatenlosen Flüchtlingen.

Voraussetzungen für die Familienzusammenführung zu erfüllen. Staaten sollten einen ganzheitlichen Ansatz bei der Bewertung der verfügbaren Identitäts- und Beziehungsnachweise wählen, der auch von den Ausreiseländern ausgestellte Ersatzdokumente oder von Dritten ausgestellte Dokumente umfassen kann.

- Moderate Gebühren für Verwaltungshandlungen zu erheben, die denen entsprechen, die von eigenen Staatsangehörigen für ähnliche Dienstleistungen erhoben werden, oder vollständig auf Gebühren zu verzichten.

Nach Auffassung von UNHCR könnten die folgenden Praktiken erwogen werden, um flexible Ansätze der Familienzusammenführung umzusetzen:

1. Zusammenarbeit mit diplomatischen Vertretungen anderer Staaten, internationalen Organisationen und externen Dienstleistern: Weiterleitung von Antragstellenden an Botschaften und Konsulate anderer Länder, falls diplomatische Vertretungen nicht zur Verfügung stehen; Bereitstellung von Programmen zur rechtlichen, finanziellen und administrativen Unterstützung von Antragstellenden; Inanspruchnahme von Visabearbeitungszentren oder von Dritten eingerichteter Stellen für visumsbezogene Dienstleistungen.

2. Flexible Verfahren für die Entgegennahme und Bearbeitung von Visumsanträgen: Ermöglichung von Online-Anträgen und verstärkte Digitalisierung; Videointerviews; postalische Dienste und direkte Anträge durch die Bezugspersonen sowie Gewährung von Ausnahmen bei den Anforderungen an Dokumente sowie bei der Erfassung biometrischer Daten.

3. Bereitstellung der erforderlichen Dokumente durch die Asyl- und/oder Aufenthaltsländer: Ausstellung von Reisedokumenten oder eines Laissez-Passer; Ausstellung von Dokumenten oder Bescheinigungen, die es den Flüchtlingen ermöglichen, verschiedene rechtliche Handlungen vorzunehmen, einschließlich Anträgen auf Familienzusammenführung, und großzügige Regelungen bei der Beschaffung neuer Reisedokumente für den Fall, dass ein Reisedokument während des Familienzusammenführungsverfahrens abläuft.

4. Anerkennung alternativer Nachweise für Identität, Personenstand und familiäre Beziehungen: Erleichterung der Beweislast oder flexible Ansätze für den Nachweis der Identität, des Personenstands und der familiären Beziehungen bei Ländern, in denen Dokumente nicht oder nur schwer zu beschaffen sind oder als nicht zuverlässig gelten; Anerkennung von Ersatzdokumenten aus Ausreiseländern und Berücksichtigung anderer Mittel zur Glaubhaftmachung (z.B. Zeugenaussagen, religiöse oder traditionelle Heiratsurkunden, Scheidungs- oder Sterbeurkunden, Sorgerechts- oder Adoptionsurkunden, Kopien von Reisedokumenten, Kopien anderer Visa oder Aufenthaltstitel, medizinische Unterlagen, Nachweis von Geldüberweisungen, Nachweis der Nutzung von Telefonen- oder Telefonkarten, Nachweis regelmäßiger Kontakte, Rechnungen und Geldüberweisungen, eidesstattliche Erklärungen, Hochzeits- oder Familienfotos, Besuchsaufzeichnungen, Kommunikationsverläufe in sozialen Medien, Rechnungen über Heiratsgebühren oder Nachweise über Gebühren für die Ausstellung anderer Dokumente, Aufenthaltskarten, Miet- oder Kaufverträge, Taufscheine, oder

von internationalen Organisationen ausgestellte Bescheinigungen wie UNHCR-Registrierungsunterlagen oder andere relevante UNHCR-Dokumente.

5. Anerkennung von Reisedokumenten: Anerkennung von Reisedokumenten, die von Asyl- und/oder Aufenthaltsländern ausgestellt wurden; Anerkennung von alternativen Reisedokumenten, die von internationalen Organisationen ausgestellt wurden.