

Mangelnde Flexibilität und Raschheit des Verfahrens zur Familienzusammenführung

Tanda-Muzinga gg. Frankreich, Urteil vom 10.7.2014, Kammer V, Bsw. Nr. 2.260/10

Leitsatz

Die nationalen Behörden sind grundsätzlich besser geeignet, die Fakten auf Basis der ihnen vorgelegten Beweise festzustellen. Daher muss ihnen diesbezüglich ein gewisser Beurteilungsspielraum vorbehalten werden.

Beim Antrag auf Familienzusammenführung durch einen Flüchtling sind jedoch die Ereignisse zu berücksichtigen, die sich störend auf dessen Familienleben ausgewirkt und zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus geführt haben. Diesbezügliche Visaanträge müssen rasch, achtsam und besonders sorgfältig untersucht werden. Der Entscheidungsfindungsprozess muss durch eine gewisse Flexibilität gekennzeichnet sein.

Rechtsquellen

Art. 8 EMRK

Vom GH zitierte Judikatur

- ▶ Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga/B v. 12.10.2006
= NL 2006, 244
- ▶ Chevanova/LV v. 7.12.2007 (GK)
- ▶ Hirsi Jamaa u.a./I v. 23.2.2012 (GK)
= NL 2012, 50

Schlagworte

Familienleben; Familiennachzug; Flüchtling; Verfahrensgarantien

Stefan Kieber

Sachverhalt

Im Jahr 2000 wurde der Bf. unter dem Mandat des Hochkommissars der UN für die Flüchtlinge (»UNHCR«) in Kamerun als Flüchtling mit kongolesischer Nationalität anerkannt. Die Flüchtlingsbescheinigung präzisierte, dass er von seiner Frau begleitet wurde, die ebenfalls eine entsprechende Bescheinigung besaß, und von seinen Kindern (Vanessa und Michelle, geboren 1994 im Kongo bzw. 2001 in Kamerun). Ein drittes Kind (Benjamin) wurde 2004 ebenfalls in Kamerun geboren.

Am 8.2.2007 wurde dem Bf. in Frankreich die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt. Er erhielt eine Aufenthaltskarte für zehn Jahre und das Amt für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (»OFPRA«) stellte ihm im April 2007 eine Heiratsurkunde und ein Stammbuch aus, das als Ersatz für eine standesamtliche Urkunde diente.

Am 26.6.2007 ersuchte der Bf. unter dem Titel der Familienzusammenführung für seine Frau und seine drei Kinder um Visa für den Langzeitaufenthalt. Die Frau des Bf. brachte die erforderlichen Dokumente ins Konsulat in Yaoundé. Als daraufhin nichts geschah, versuchte der Bf. bei verschiedenen Behörden, darunter dem Konsulat von Yaoundé, Informationen über die Gründe für die Nichtausstellung der Visa zu erlangen.

Am 30.5.2008 erhob er eine Beschwerde gegen die implizite Weigerung der Konsularbehörde bei der Kommission für Beschwerden gegen die Verweigerung von Einreisevisa nach Frankreich. Am 11.6.2008 und 30.7.2008 stellte der Bf. Anträge auf Aufschub im Hinblick auf die implizite Weigerung der Konsularbehörde beim *Conseil d'État*, die dieser jedoch beide abwies. Bei einer Verhandlung am 10.9.2008 erfuhr der Bf. von einem Schriftsatz des Einwanderungsministers, in welchem dieser die Geburtsurkunden seiner Kinder Michelle und Benjamin in Zweifel zog.

Der Bf. hatte zudem am 12.6.2008 beim *Conseil d'État* eine Beschwerde zur Aufhebung der impliziten Entscheidung der Konsularbehörde erhoben. In diesem Verfahren legte der zuständige Minister einen Schriftsatz vor, in dem er zu dem Schluss kam, die Geburtsurkunden von Michelle und Benjamin seien gefälscht. Zur behaupteten Verletzung von Art. 3 und Art. 8 EMRK bemerkte er zudem, dass bereits gezeigt worden sei, dass der Bf. seine Frau und vermeintlichen Kinder verlassen und keine Beziehungen zu diesen aufrecht erhalten habe.

Am 7.10.2008 stellte der UNHCR für Kamerun eine Abstammungsbescheinigung aus, wonach der Bf. und seine Frau die rechtmäßigen Eltern von Michelle und Benjamin wären.

Mit Urteil vom 8.7.2009 wies der *Conseil d'État* das Rechtsmittel des Bf. ab. Das Ausheben der Urkunden beim Standesamt in Kamerun durch die französischen Behörden, um die standesamtlichen Urkunden der bei-

den Kinder zu überprüfen, hätte unter den betreffenden Referenznummern zwei völlig andere Geburtsurkunden hervorgebracht, die Dritte betrafen. Es bestünde somit kein Zweifel am unechten Charakter zumindest einer der Urkunden, was ausreichen würde, um die Gesamtheit der beantragten Visa zu verweigern.

Auf Anfrage teilte das Büro des UNHCR in Paris dem Bf. mit Schreiben vom 18.8.2009 mit, dass das französische Konsulat in Yaoundé bereit sei, für seine Frau und zwei seiner Kinder (Vanessa und Benjamin) Visa auszustellen. Im Hinblick auf die Geburtsurkunde seiner Tochter Michelle wurde ihm geraten, beim Gericht in Yaoundé einen Antrag auf einen die Geburtsurkunde ersetzenden Gerichtsbeschluss zu stellen. Die Frau des Bf. rief daraufhin am 24.2.2010 das Gericht zweiter Instanz in Yaoundé an.

Mit Entscheidung vom 30.4.2010 verweigerten die Konsularbehörden die Ausstellung von Langzeit-Visa, nachdem die Familie des Bf. einen neuen Antrag gestellt hatte. Die Regierung verwies in diesem Zusammenhang auf den nach wie vor zweifelhaften Charakter der Geburtsurkunde von Michelle. Eine Berufung gegen diese Entscheidung blieb ohne Erfolg.

Laut dem Bf. wurden ihm und der französischen Verwaltung am 19.11.2010 ein Urteil des zweitinstanzlichen Gerichts von Yaoundé vom 3.6.2010 zugesandt, das die Geburtsurkunde von Michelle anerkannte. Mit Schreiben vom 17.1.2011 informierte die Regierung den GH von der Ausstellung von Langzeit-Visa für die Familie des Bf. am 8.12.2010.

Rechtsausführungen

Der Bf. rügt eine Verletzung von Art. 8 EMRK (hier: *Recht auf Achtung des Familienlebens*) durch die anhaltende Verweigerung der Ausstellung von Visa für seine Frau und seine Kinder durch die Konsularbehörden.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 8 EMRK

1. Zur Zulässigkeit

(51) Die Regierung verlangt die Streichung der Beschwerde aus der Liste, da die Bf. nicht mehr behaupten könnten, Opfer einer Verletzung von Art. 8 EMRK zu sein, weil sie die Visa erhalten hätten. [...]

(55) Im vorliegenden Fall konnte dem Bf. von seiner Familie nachgefolgt werden, nachdem die Visa ausgestellt worden waren. Allerdings geschah dies im Dezember 2010 und daher dreieinhalb Jahre nach seinem Antrag auf Familienzusammenführung und lange nachdem die nationalen Gerichte über die vom Bf. behauptete Konventionsverletzung abgesprochen hatten. Weder im nationalen Verfahren noch vor dem GH haben die

nationalen Behörden ausdrücklich anerkannt, dass es in der betreffenden Zeit zu einer Verletzung der Konventionsrechte des Bf. gekommen ist. Zudem folgte der Entscheidung zur Zuerkennung der Visa keine Wiedergutmachung im Sinne der Rechtsprechung des GH. Im Ergebnis kann sich der Bf. daher immer noch als »Opfer« gemäß Art. 34 EMRK ansehen.

(56) Die Regierung ersucht dennoch darum, die Beschwerde aus der Liste zu streichen. Der GH muss daher untersuchen, ob die ihm neu zur Kenntnis gebrachten Umstände, nämlich die Zuerkennung der Visa, ihn zum Schluss kommen lassen können, dass der Streit numehr gelöst ist oder dass es aus einem anderen Grund nicht mehr gerechtfertigt ist, die Prüfung der Beschwerde weiterzuverfolgen, und die Beschwerde daher nach Art. 37 Abs. 1 EMRK aus der Liste des GH gestrichen werden kann.

(58) Im vorliegenden Fall hat die Familie des Bf. am 8.12.2010 die Visa erhalten, die nötig waren, um nach Frankreich zu kommen. Ihre Zusammenführung ist daher erfolgt und die vom Bf. inhaltlich vorgebrachten Gegebenheiten existieren somit nicht mehr. Es ist deshalb zu untersuchen, ob die Möglichkeit, nach der Ausstellung der Visa ein Familienleben zu führen, ausreicht, um die möglichen Folgen der Situation zu bereinigen, die der Bf. vor dem GH rügt. Diesbezüglich bemerkt der GH, dass der Bf. [...] im Juni 2007 einen Antrag auf Familienzusammenführung [...] gestellt hat. Erst im Dezember 2010 und damit dreieinhalb Jahre nach diesem Antrag und sechs Jahre nach der Trennung der Familie haben die französischen Behörden die Visa ausgestellt und so die Familienvereinigung ermöglicht. In diesem Zeitraum hat der Bf. alle notwendigen rechtlichen Schritte unternommen, um die Abstammung seiner Kinder Michelle und Benjamin zu bestimmen und damit die Hindernisse für die Zusammenführung der Familie zu beseitigen, die auch durch die lange Zeit, seit der Bf. Kamerun verlassen hat, hart getroffen wurde. Angesichts dieses langen Zeitraums der Ungewissheit und der Schwere der Konsequenzen der Trennung für den Bf. und seine Familie befindet der GH, dass die Folgen einer möglichen Konventionsverletzung nicht ausreichend wiedergutmacht wurden, damit er zum Schluss kommen könnte, dass der Streit im Sinne von Art. 37 lit. b EMRK beigelegt wurde. [...] Die Kinder des Bf. waren zudem minderjährig und von ihm seit mehr als sechs Jahren getrennt, und das in einem schwierigen Rahmen nach ihrer Flucht aus dem Kongo. Dies hatte notwendigerweise schwere Folgen, die ihre spätere Vereinigung nicht ausreichend wiedergutmachen konnte.

(59) Folglich weist der GH den Antrag der Regierung auf Streichung der Beschwerde zurück. [...]

(60) Die Beschwerde ist weder offensichtlich unbegründet noch aus einem anderen Grund unzulässig. Sie muss daher für **zulässig** erklärt werden (einstimmig).

2. In der Sache

(70) [...] Das Verfahren der Zusammenführung besteht aus zwei Phasen. Ist die Genehmigung durch den Präfekten erfolgt, müssen die betroffenen Mitglieder der Familien Einreisevisa nach Frankreich erhalten, deren Ausstellung nicht automatisch erfolgt, sondern Erfordernissen der öffentlichen Ordnung unterworfen ist. Der GH befindet daher, dass die strittige Verweigerung der Ausstellung der Visa keinen »Eingriff« in das Recht der Bf. auf Achtung ihres Familienlebens darstellt, sondern dass der Fall ein behauptetes Versäumnis des Staates im Hinblick auf eine positive Verpflichtung darstellt.

(71) Laut dem Bf. hat der Entscheidungsfindungsprozess, der die nationalen Behörden dazu geführt hat, sich anfangs zu weigern, seiner Familie Visa auszustellen, ihm keinen Schutz seiner Interessen garantiert. Er macht insbesondere die fehlende Berücksichtigung seiner Flüchtlingseigenschaft und der Dringlichkeit geltend, die dafür bestand, die Visaanträge aufmerksam zu prüfen. Die Regierung plädierte darauf, dass die strittige Weigerung auf Überlegungen der öffentlichen Ordnung beruhte, die in mehreren Stadien des Verfahrens überprüft wurden, und die seinem Ermessensspielraum in der Sache entsprachen, bevor der Bf. das Urteil zur Rekonstruktion der Geburtsurkunde seiner Tochter Michelle vorlegte.

(72) Der GH gesteht ein, dass die nationalen Behörden vor einer schwierigen Aufgabe stehen, wenn sie die Echtheit von standesamtlichen Urkunden beurteilen müssen, weil manchmal aus dem fehlenden Funktionieren der standesamtlichen Dienste in bestimmten Herkunftsländern der Migranten und der Gefahr des Betrugs, die damit einhergeht, Probleme resultieren. Die nationalen Behörden sind grundsätzlich besser geeignet, die Fakten auf Basis der ihnen vorgelegten oder vor ihnen vorgebrachten Beweise festzustellen; daher muss ihnen diesbezüglich ein bestimmter Beurteilungsspielraum vorbehalten werden. [...] Es muss festgehalten werden, dass die Konsularbehörde im vorliegenden Fall betont hat, dass die Frau des Bf. im Hinblick auf ihre Tochter Michelle eine unechte Urkunde vorgelegt hat – auch wenn man nicht ausschließen kann, dass sie nichts davon wusste – und dass die nationalen Gerichte entschieden haben, dass dieser Umstand ausreichte, um die Verweigerung der Ausstellung der Visa insgesamt zu rechtfertigen.

(73) Dennoch befindet der GH angesichts der einige Monate zuvor erfolgten Entscheidung, dem Bf. den Flüchtlingsstatus zuzuerkennen und der ihm gewährten Anerkennung des Prinzips der Familienzusammenführung, dass es wesentlich war, dass die Visaanträge rasch, achtsam und mit besonderer Sorgfalt untersucht wurden. [...] Er stellt fest, dass dem belangten Staat – um den Antrag des Bf. zu beantworten – unter den Umständen

den des Falles die Verpflichtung oblag, ein Verfahren in Gang zu setzen, das die Ereignisse berücksichtigte, die sich störend auf sein Familienleben ausgewirkt und zur Zuerkennung des Flüchtlingsstatus geführt hatten. Der GH richtet daher seine Untersuchung auf die Qualität dieses Verfahrens und die »verfahrensrechtlichen Erfordernisse« des Art. 8 EMRK.

(74) In diesem Zusammenhang beobachtet der GH, dass das Familienleben des Bf. nur aufgrund seiner Flucht unterbrochen wurde, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention erfolgte. Somit war die Trennung des Bf. von seiner Familie ihm – anders als vom zuständigen Ministerium [...] stets vertreten – nicht vorzuwerfen. Der Nachzug seiner Frau und seiner Kinder (zur Zeit seines Antrags auf Zusammenführung im Alter von drei, sechs und dreizehn Jahren), die selbst in einen dritten Staat geflüchtet waren, stellte daher das einzige Mittel dar, um das Familienleben wiederaufzunehmen.

(75) Der GH erinnert daran, dass die Familieneinheit ein grundlegendes Recht des Flüchtlings ist und dass die Familienzusammenführung ein wesentliches Element ist, um es Personen zu gestatten, die vor Verfolgungen geflüchtet sind, ein normales Leben wiederaufzunehmen. Er erinnert gleichermaßen daran, dass er auch anerkannt hat, dass die Erlangung eines solchen internationalen Schutzes einen Beweis für die Verwundbarkeit der betroffenen Personen darstellt. Er bemerkt in diesem Kontext, dass die Notwendigkeit für die Flüchtlinge, von einem günstigeren Verfahren der Familienzusammenführung zu profitieren als jenem, das den anderen Ausländern vorbehalten ist, von einem Konsens auf internationaler und europäischer Ebene umfasst ist, wie dies aus dem Mandat und den Aktivitäten des UNHCR wie auch den Bestimmungen der RL 2003/86/EG¹ hervorgeht. In diesem Zusammenhang befindet der GH, dass es wesentlich war, dass die nationalen Behörden die Verwundbarkeit und den besonders schweren persönlichen Weg des Bf. berücksichtigten, dass sie seinen sachdienlichen Argumenten zum Gegenstand des Streits große Aufmerksamkeit schenkten, dass sie ihm die Gründe bekanntgaben, die der Familienzusammenführung entgegenstanden, und schließlich dass sie binnen kurzer Zeit über die Visaanträge entschieden.

(76) Aus dieser Sicht hält es der GH für sinnvoll, Standards, die in diesem Bereich aus den internationalen Instrumenten hervorgehen, und die Empfehlungen der auf das Fremdenrecht spezialisierten NGOs zu berücksichtigen. Zuallererst beobachtet er, dass das internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes² empfiehlt,

1 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABL L 251, S. 12.

2 Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989, BGBl. 1993/7.

dass Anträge auf Familienzusammenführung flexibel und mit Menschlichkeit geprüft werden sollen. Der GH misst dem Umstand Bedeutung bei, dass das Ministerkomitee und der Menschenrechtskommissar des Europarats dieses Ziel unterstützt und präzisiert haben. Was Beweismittel anbelangt, hebt er hervor, dass die nationalen Behörden in der RL 2003/86/EG und in verschiedenen Texten, die aus internationalen Quellen und von NGOs stammen, angehalten sind, »andere Beweise« für das Gegebenheit von familiären Bindungen zu berücksichtigen, wenn der Flüchtling nicht in der Lage ist, offizielle Belege vorzulegen. Der UNHCR, der Europarat und die NGOs zeigen übereinstimmend die Wichtigkeit der Erweiterung der Beweismittel auf. [...] Mehrere Berichte prangern schließlich Praktiken an, die eine Familienzusammenführung behindern, und zwar aufgrund der exzessiven Dauer und der Komplexität des Verfahrens zur Ausstellung von Visa; sie bestehen auf der Notwendigkeit, [...] bei der Forderung von Beweisen zur Bescheinigung von familiären Bindungen mehr Flexibilität walten zu lassen.

(78) Der Bf. war mangels Erklärungen und Begründungen, die vom Gesetz jedoch gefordert waren, bis September 2008 und damit 15 Monate nach seinem ersten Antrag auf Familienzusammenführung nicht in der Lage, genau zu verstehen, was diesem Vorhaben entgegenstand. Der GH bemerkt auch, dass die zuständigen Behörden, die von dem Antrag auf Anerkennung der Geburtsurkunde von Michelle bei dem Gericht in Kamerun informiert waren, es nicht für sachdienlich hielten, sich über die Entwicklung dieses Schritts zu erkundigen, als sie sich zum zweiten Mal weigerten, die Visa auszustellen. Nach einer erneuten Überprüfung 2010 befanden sie schließlich, dass die Abstammung des Sohnes Benjamin des Bf. erwiesen sei, obwohl diese auf gleiche Weise bestritten worden war wie jene seiner Tochter Michelle.

(79) Der GH bemerkt weiters die Schwierigkeiten, mit denen der Bf. konfrontiert war, um auf nützliche Weise am Verfahren teilzunehmen und die weiteren Elemente zum Beweis der Abstammung geltend zu machen. Trotzdem hatte der Bf. seine familiären Bindungen von den ersten Schritten seines Asylantrags an erklärt und hatte die OFPRA sofort nach seinem Antrag auf Zusammenführung die Familienzusammensetzung in öffentlichen Urkunden amtlich bestätigt. Von Bedeutung ist zudem, dass der UNHCR, überzeugt von der Glaubwürdigkeit ihrer Schritte, sich des Bf. und dessen Familie seit ihrer Flucht aus dem Kongo und bis zum Ende des Verfahrens angenommen hat. Kameruns Außenminister hatte für die Reisepapiere von dessen Frau (wie auch später für jene von Michelle) ebenfalls seine Zustimmung erteilt. Darin wurde auch präzisiert, dass diese von ihren drei Kindern begleitet wurde. Der Bf. hatte letztlich weiteres Material beigebracht, welches die Aufrechterhaltung des Kontakts zu seiner Familie bewies. [...]

(80) Schließlich dauerte es fast dreieinhalb Jahre, bis die nationalen Behörden die Abstammung zwischen dem Bf. und seinen Kindern nicht mehr in Frage stellten. Diese Zeit ist angesichts der besonderen Situation des Bf. und der Herausforderung des Überprüfungsverfahrens für ihn übermäßig.

(81) Die oben dargelegten Umstände bringen zusammen die beunruhigende und offenbar ausweglose Situation zum Vorschein, in der sich der Bf. befand. Die Häufung und Verlängerung der vielfältigen Schwierigkeiten, denen er während des Verfahrens ausgesetzt war, haben bei ihm – der ja bereits traumatischen Erfahrungen unterworfen wurde, die seinen Flüchtlingsstatus rechtfertigen – einen ernsten depressiven Zustand verursacht.

(82) Angesichts des Vorgesagten und trotz des Ermessensspielraums des Staates in diesem Bereich befindet der GH, dass die nationalen Behörden die spezielle Situation des Bf. nicht gebührend berücksichtigt haben. Er kommt zum Schluss, dass der Entscheidungsfindungsprozess die Garantien der Flexibilität, Raschheit und Wirksamkeit nicht erfüllt hat, die für die Achtung des durch Art. 8 EMRK gewährleisteten Rechts des Bf. auf Familienleben erforderlich ist. Der Staat hat es daher unterlassen, einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen des Bf. einerseits und seinem eigenen Interesse an der Kontrolle der Einwanderung andererseits zu schaffen. **Verletzung von Art. 8 EMRK** (einstimmig).

II. Zu den weiteren behaupteten Verletzungen der Konvention

(83) Der Bf. rügt weiters eine Verletzung der Unschuldsvermutung nach Art. 6 Abs. 2 EMRK [...] sowie von Art. 6 Abs. 1 und Art. 14 EMRK [...].

(84) [...] Der GH stellt diesbezüglich keinen Anschein einer Verletzung der durch die Konvention und deren Protokolle garantierten Rechte und Freiheiten fest.

(85) Daraus folgt, dass diese Beschwerdepunkte offensichtlich unbegründet und als **unzulässig** zurückzuweisen sind (einstimmig).

III. Entschädigung nach Art. 41 EMRK

€ 5.000,- für immateriellen Schaden, € 3.000,- für Kosten und Auslagen (einstimmig).

Anmerkung

Siehe auch die Urteile *Mugenzi/F* (52.701/09) und *Senigo Longue u.a./F* (19.113/09), wo der GH in ähnlich gelagerten Fällen ebenfalls jeweils eine Verletzung von Art. 8 EMRK feststellte.

