



Rat der
Europäischen Union

039969/EU XXV. GP
Eingelangt am 30/09/14

Brüssel, den 30. September 2014
(OR. en)

13699/14

FREMP 163
JUSTCIV 235
ASIM 83
SOC 657
JAI 727
DROIPEN 113

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	26. September 2014
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2014) 604 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Unterstützung der nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Missbräuchen des Rechts auf Freizügigkeit: Handbuch zum Vorgehen gegen mutmaßliche Scheinehen zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit von EU-Bürgern

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2014) 604 final**.

Anl.: **COM(2014) 604 final**



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.9.2014
COM(2014) 604 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Unterstützung der nationalen Behörden bei der Bekämpfung von Missbräuchen des
Rechts auf Freizügigkeit:
Handbuch zum Vorgehen gegen mutmaßliche Scheinehen zwischen EU-Bürgern und
Nicht-EU-Bürgern im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften zur Freizügigkeit
von EU-Bürgern**

{SWD(2014) 284 final}

I. Einleitung

Das Recht, sich innerhalb der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, ist eine der vier im EU-Recht verankerten Grundfreiheiten und ein Eckpfeiler der europäischen Integration. Die Förderung und Stärkung dieses Rechts ist ein Kernziel der Europäischen Union.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten erkennen an, dass die **Gewährleistung des Schutzes des Familienlebens mit dem Ziel der Beseitigung von Hindernissen für die Ausübung des Grundrechts auf Freizügigkeit** von großer Bedeutung ist. Hätten EU-Bürger nicht die Möglichkeit, ein normales Familienleben im Aufnahmemitgliedstaat zu führen, würde ihre Grundfreiheit stark beeinträchtigt.

EU-Bürger, die sich auf EU-Recht berufen und von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, sind in vollem Umfang durch die EU-Rechtsvorschriften geschützt. Es gibt allerdings, wie in jedem anderen Rechtsgebiet auch, Fälle, in denen versucht wird, die Freizügigkeit zu missbrauchen, um nationale Einwanderungsvorschriften zu umgehen. Der Missbrauch des Rechts auf Freizügigkeit untergräbt dieses Grundrecht der EU-Bürger. Ein wirksames Vorgehen gegen derartigen Rechtsmissbrauch ist daher für die Wahrung dieses Rechts von grundlegender Bedeutung.

Auf seiner Tagung vom 26.–27. April 2012 billigte der Rat (Justiz und Inneres) den Fahrplan „*EU-Aktion gegen Migrationsdruck – Eine strategische Antwort*“, der auf Scheinehen als Möglichkeit zur Erleichterung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts von Nicht-EU-Bürgern in der EU Bezug nimmt. In dem Fahrplan werden mehrere von der Kommission und/oder den Mitgliedstaaten zu ergreifende Maßnahmen aufgeführt, die darauf abzielen, den Missbrauch des Rechts auf Freizügigkeit durch Nicht-EU-Bürger und die organisierte Kriminalität zur Erleichterung der illegalen Einwanderung besser zu verstehen. Zu diesen Maßnahmen zählt die Ausarbeitung eines **„Handbuchs über Scheinehen, einschließlich Richtkriterien als Hilfestellung bei der Ermittlung von Scheinehen“**.

In ihrer Mitteilung vom 25. November 2013 *„Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen“*¹ erläutert die Kommission die Rechte und Pflichten der EU-Bürger in Bezug auf die EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit und legt fünf Maßnahmen fest, mit denen die nationalen Behörden bei der wirksamen Anwendung dieser Vorschriften vor Ort unterstützt werden sollen. In der Mitteilung wird erneut darauf hingewiesen, dass das **EU-Recht eine Reihe solider Garantien enthält**, die den Mitgliedstaaten die Bekämpfung von Rechtsmissbrauch ermöglichen. Eine der konkreten Maßnahmen zur **Unterstützung der Behörden bei der vollständigen Umsetzung dieser Garantien** war die Ausarbeitung eines **Handbuchs zur Bekämpfung von Scheinehen** in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten.

Als Reaktion auf die oben genannte Forderung der Mitgliedstaaten und in enger Kooperation mit ihnen haben die Dienststellen der Kommission daher ein Handbuch zum Vorgehen gegen mutmaßliche Scheinehen zwischen EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern im Zusammenhang mit den EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit von EU-Bürgern erstellt. Das Handbuch ist dieser Mitteilung als Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt. Es soll dazu beitragen, den nationalen Behörden bei der wirksamen Bekämpfung einzelner

¹ COM(2013) 837 final - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0837&rid=1>.

Rechtsmissbrauchsfälle in Form von Scheinehen zu helfen, ohne das grundlegende Ziel des Schutzes und der Erleichterung der Freizügigkeit von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen, die vom EU-Recht in gutem Glauben Gebrauch machen, zu gefährden.

Die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Daten über kürzlich festgestellte Scheinehen zwischen Nicht-EU-Bürgern und EU-Bürgern, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU ausüben, zeigen, dass dieses Phänomen existiert, aber erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen.² Trotz der begrenzten Anzahl der Fälle ist die Beteiligung von Netzwerken organisierter Kriminalität, die durch jüngste Berichte von Europol bestätigt wird, besorgniserregend.

Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen auf EU- und internationaler Ebene, die die nationalen Behörden bei der Rechtsmissbrauchsbekämpfung einhalten müssen, zählen die EU-Vorschriften über die Freizügigkeit von EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte und Garantien sowie andere einschlägige Instrumente des Völkerrechts, wie etwa die Europäische Menschenrechtskonvention.

Neben der Vorgabe von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rechtsmissbrauch in Form von Scheinehen gemäß der Mitteilung der Kommission vom 2. Juli 2009 „Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG“³ („*Leitlinien der Kommission von 2009*“) wird in dem Handbuch dieser Rechtsrahmen näher erläutert. Dabei wird dargelegt, was die Anwendung dieser Vorschriften in der Praxis bedeutet, und es werden operative Leitlinien für die nationalen Behörden aufgestellt, die sie bei der wirksamen Aufdeckung und Untersuchung von Fällen, in denen ein Verdacht auf Scheinehe besteht, unterstützen. Durch die Berücksichtigung der Angaben und Informationen aus dem Handbuch soll sichergestellt werden, dass das Vorgehen der zuständigen nationalen Behörden innerhalb der Union auf den gleichen sachlichen und rechtlichen Kriterien beruht und die EU-Rechtsvorschriften eingehalten werden.

Das Handbuch ist weder rechtlich bindend noch erschöpfend. Es berührt weder das geltende EU-Recht oder seine künftige Entwicklung noch die verbindliche Auslegung des EU-Rechts durch den Gerichtshof.

In dieser Mitteilung sollen die wichtigsten Inhalte des Handbuchs, welches in die vier Abschnitte „Einleitung“, „Begriffsbestimmungen“, „Geltender Rechtsrahmen“ und „Operative Maßnahmen im nationalen Zuständigkeitsbereich“ unterteilt ist, zusammengefasst werden.

II. Wichtigste Inhalte des Handbuchs

1. Abschnitt „Einleitung“

In diesem Abschnitt wird betont, dass das Handbuch nur Scheinehen zwischen einem EU-Bürger und einem Nicht-EU-Bürger erfasst, in denen Ersterer von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und in einen anderen Mitgliedstaat gezogen ist. Ehen zwischen zwei EU-Bürgern sind somit nicht Gegenstand des Handbuchs. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die von den nationalen Behörden zur Verhinderung von

² Mitteilung „Freizügigkeit der EU-Bürger und ihrer Familien: fünf grundlegende Maßnahmen“, siehe Abschnitt 3.1.
³ KOM(2009) 313 endgültig.

Rechtsmissbrauch getroffenen Maßnahmen den grundlegenden Regeln und Prinzipien des EU-Rechts uneingeschränkt Rechnung tragen müssen und dass das Recht auf Freizügigkeit die wichtigste Regel ist, von der nur in Einzelfällen ausnahmsweise abgewichen werden darf, wenn diese Abweichung aufgrund eines nachweislichen Rechtsmissbrauchs gerechtfertigt ist.

2. Abschnitt „Begriffsbestimmungen“

Die Leitlinien des Handbuchs betreffen Scheinehen, bei denen es sich im Sinne der Richtlinie 2004/38/EG⁴ (die „Richtlinie“) um Ehen handelt, die lediglich zum Zweck der Inanspruchnahme des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts gemäß der Richtlinie geschlossen wurden, auf das andernfalls kein Anspruch bestanden hätte. Gemäß Artikel 35 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten die Maßnahmen erlassen, die notwendig sind, um die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Fall von Rechtsmissbrauch oder Betrug – wie z. B. bei Schließung einer Scheinehe – zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen. In den Leitlinien der Kommission von 2009 wurden die Begriffe Rechtsmissbrauch und Scheinehen für die Zwecke der EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit genauer erläutert.

In dem Handbuch wird die Bedeutung der wesentlichen Elemente dieser Begriffe ausführlich erklärt und es werden weitere Angaben zur Unterscheidung von echten Ehen und Scheinehen gemacht: Hierzu werden die Hauptmerkmale verschiedener Formen von i) echten Ehen, die manchmal fälschlicherweise als Scheinehen angesehen werden (z. B. *arrangierte Eheschließungen, Ferntrauungen oder Eheschließungen in einem Konsulat*), und ii) unechten Ehen (z. B. *Schinehen, Eheschließungen durch Täuschung oder Zwangsehen*) beschrieben. Außerdem wird auf die EU-Rechtsvorschriften verwiesen, die in den Fällen gelten, in denen Tatbestandsmerkmale des Menschenhandels erfüllt sind⁵.

3. Abschnitt „Geltender Rechtsrahmen“

Das Handbuch enthält eine umfassende Darstellung der Regeln, die die nationalen Behörden beim Ergreifen von Maßnahmen zur Verhinderung oder Bekämpfung von Rechtsmissbrauch berücksichtigen müssen, darunter insbesondere die EU-Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit und die Grundrechte, und veranschaulicht die Bedeutung dieser Vorschriften in der Praxis.

3.1 EU-Vorschriften und -Grundsätze über die Freizügigkeit von EU-Bürgern

In Bezug auf Artikel 35 der Richtlinie, wonach die Maßnahmen, die erlassen wurden, um die durch die Richtlinie verliehenen Rechte im Falle von Scheinehen zu verweigern, aufzuheben oder zu widerrufen, „*verhältnismäßig sein und [...] den Verfahrensgarantien nach den Artikeln 30 und 31*“ unterliegen müssen, liefert das Handbuch nähere Angaben darüber, wie der allgemeine EU-Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der betreffenden Entscheidungen anzuwenden ist. Ferner wird darauf hingewiesen, dass sich die Notwendigkeit sicherzustellen, dass derartige Maßnahmen mit dem materiellen Schutz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 35 der Richtlinie vereinbar sind, auch aus den für solche

⁴ Erwägungsgrund 28 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (ABl. L 158, S. 77).

⁵ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:DE:PDF>.

Maßnahmen geltenden Verfahrensgarantien gemäß den Artikeln 30 und 31 der Richtlinie ergibt.

3.2 Weiterer Kontext des europäischen und internationalen Rechts

In dem Handbuch wird auf die in den europäischen und internationalen Rechtsvorschriften festgelegten Grundrechte verwiesen, die bei der Aufdeckung, Untersuchung und Ahndung von Scheinehen zu berücksichtigen sind. Von besonderer Bedeutung sind das Recht auf Eheschließung, das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens und die Rechte des Kindes sowie das Verbot von Diskriminierung, das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und das Recht auf Verteidigung gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (die „Charta“).

Da die in der Charta verankerten Rechte, die den durch die Europäische Menschenrechtskonvention (die „Konvention“) garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die entsprechenden in der Konvention festgelegten Rechte haben sollten⁶, gibt das Handbuch einen Überblick über die wichtigsten Elemente der entsprechenden Bestimmungen der Konvention und der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte („EGMR“), um so Leitlinien für deren Auslegung vorzugeben.

Im Hinblick auf *das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen*, wie es in Artikel 9 der Charta und Artikel 12 der Konvention verankert ist, wird in dem Handbuch darauf hingewiesen, dass der letztgenannte Artikel den nationalen Behörden einen gewissen Ermessensspielraum bei der Ausübung des Rechts auf Eheschließung auf nationaler Ebene einräumt, wobei dieser Spielraum begrenzt ist, und es wird die einschlägige Rechtsprechung des EGMR⁷ angeführt.

Im Hinblick auf *das Recht auf Achtung des Familienlebens*, wie es in Artikel 7 der Charta und Artikel 8 der Konvention verankert ist, wird in dem Handbuch auf die Rechtsprechung des EGMR⁸ verwiesen, in der die Faktoren dargelegt werden, die im Zusammenhang mit Scheinehen bei der Beurteilung der Frage zu berücksichtigen sind, ob eine Entscheidung über die Beschränkung des Rechts auf Einreise und Aufenthalt in einer demokratischen Gesellschaft als erforderlich erachtet werden kann und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel steht, ohne dabei das Recht auf Familienleben zu beeinträchtigen.

In Bezug auf Fälle, in denen Kinder (meist aus früheren Beziehungen der Ehegatten) von einer Scheinehe betroffen sind, wird darauf hingewiesen, dass die *Rechte des Kindes* im Einklang mit Artikel 24 der Charta und Artikel 8 der Konvention, der auch in diesen Fällen Anwendung findet, angemessen zu berücksichtigen sind. Da sich Artikel 24 der Charta auf die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, insbesondere auf die Artikel 3, 9, 12 und 13, stützt, wird in dem Handbuch auf die praxisbezogenen Hinweise zu deren Anwendung verwiesen, die die UNHCR-Richtlinien zur Bestimmung des Kindeswohls

⁶ Artikel 52 Absatz 3 der Charta; vgl. dazu auch die Erläuterungen zur Charta (ABl. C 303 vom 14.12.2007, S. 2) über die Bedeutung und Tragweite besonderer Bestimmungen der Charta im Vergleich zu den entsprechenden Bestimmungen der Konvention.

⁷ Z. B. Entscheidungen der Europäischen Kommission für Menschenrechte in der Rechtssache *Sanders gegen Frankreich* (Individualbeschwerde 31401/96) und in der Rechtssache *Klip und Krüger gegen die Niederlande* (Individualbeschwerde 33257/96).

⁸ Urteil *Üner gegen die Niederlande* (Individualbeschwerde 46410/99).

von Mai 2008⁹ liefern. Insbesondere wird dargelegt, dass im Falle einer Scheinehe, bei der mindestens ein Ehegatte die elterliche Verantwortung für ein Kind hat, das Wohl des Kindes bei der Entscheidung darüber, ob die betreffende(n) Person(en) abgeschoben werden sollte(n), ausreichend zu berücksichtigen ist.

Auch wird darauf hingewiesen, dass betroffene Kinder, die Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats sind, zusätzlichen Schutz durch nationale und internationale Rechtsvorschriften über das Verbot der Ausweisung eigener Staatsangehöriger oder, in Ausnahmefällen, durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Unionsbürgerschaft genießen, wenn die Abschiebung eines Elternteils ohne Unionsbürgerschaft, der eine Scheinehe eingegangen ist, das Kind zum Verlassen des Aufnahmemitgliedstaats¹⁰ oder der EU als Ganzes¹¹ zwingen würde.

Schließlich wird in dem Handbuch betont, dass beim Ergreifen von Maßnahmen zur Bekämpfung von potenziellem Rechtsmissbrauch *die nationalen Behörden die betreffenden Personen weder einer erniedrigenden Behandlung noch einer Diskriminierung* aus jeglichen Gründen, wie beispielsweise des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Staatsangehörigkeit, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung aussetzen dürfen, da derartige Maßnahmen gegen Artikel 4 der Charta (*und Artikel 3 der Konvention*) sowie Artikel 21 der Charta (*und möglicherweise auch Artikel 14 der Konvention*) verstoßen würden.

3.3 *Beweisanforderungen und Beweislast*

In dem Handbuch wird hervorgehoben, dass alle Maßnahmen, die die nationalen Behörden im Rahmen der Ermittlungen und der Beweiserhebung im Falle einer mutmaßlichen Scheinehe ergreifen, mit den grundlegenden Verfahrensgarantien des nationalen Rechts und des EU-Rechts vereinbar sein müssen. Eine Ehe kann nur dann überprüft werden, wenn berechtigte Zweifel daran bestehen, dass es sich um eine echte Ehe handelt. Solche berechtigten Zweifel reichen zwar aus, um die Einleitung von Ermittlungen zu rechtfertigen. Sobald die Ermittlungen jedoch stattgefunden und zu dem Ergebnis geführt haben, dass es sich um eine Scheinehe handelt, können die Rechte gemäß den Freizügigkeitsvorschriften nur dann verweigert werden, wenn dies ordnungsgemäß von den nationalen Behörden unter Berücksichtigung der jeweiligen Beweisanforderungen¹² festgestellt worden ist.

Im Hinblick auf die Beweislast wird in dem Handbuch ergänzend zu den Angaben aus den Leitlinien der Kommission von 2009 erklärt, wie dabei in der Praxis vorzugehen ist. Es wird insbesondere erläutert, dass die Beweislast bei den nationalen Behörden liegt und Ehepaare somit in der Regel nicht verpflichtet werden können, Beweise darüber vorzulegen, dass ihre Eheschließung nicht missbräuchlich war. Haben die nationalen Behörden jedoch den begründeten Verdacht, dass es sich bei einer bestimmten Ehe um eine Scheinehe handelt, und können sie dies durch Beweise (*zum Beispiel widersprüchliche Angaben der Ehegatten*)

⁹ <http://www.unhcr.org/4566b16b2.html>

¹⁰ Artikel 3 Protokoll 4 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

¹¹ Siehe insbesondere die Rechtssachen C-34/09, *Ruiz Zambrano*, C-256/11, *Dereci* und die verbundenen Rechtssachen C-356/11 und C-357/11, *O. und S.*

¹² Je nachdem, ob das missbräuchliche Verhalten nach dem Straf-, Einwanderungs-, Verwaltungs- oder Personenstandsrecht verfolgt wird, können unterschiedliche Beweisanforderungen gelten.

untermauern, so können sie die Ehegatten auffordern, weitere einschlägige Unterlagen oder Nachweise vorzulegen.

Die Ehegatten sind verpflichtet, mit den Behörden zusammenzuarbeiten, und sollten über diese Verpflichtung informiert werden. Wenn es ihnen nicht gelingt, die sie entlastenden Nachweise vorzulegen, die „echte“ Ehepaare üblicherweise besitzen, oder wenn sie sogar gar keine Nachweise vorlegen, kann dies nicht der einzige oder ausschlaggebende Grund für die Annahme sein, dass es sich um eine Scheinehe handelt. Diese Tatsache kann jedoch von den Behörden zusammen mit allen anderen relevanten Umständen bei der Beurteilung des Wesens der Ehe berücksichtigt werden.

3.4 *Verfahrensgarantien*

Das Handbuch enthält detaillierte Informationen über die Verfahrensgarantien, die die nationalen Behörden im Einklang mit Artikel 35 der Richtlinie bei einer Entscheidung zur Beschränkung des Rechts auf Freizügigkeit bei Vorliegen einer Scheinehe beachten müssen, d. h. die Verfahrensgarantien gemäß den Artikeln 30 und 31 der Richtlinie, welche insbesondere Fragen im Zusammenhang mit der Mitteilung solcher Entscheidungen und dem Einlegen von Rechtsbehelfen regeln. Es wird ferner darauf hingewiesen, dass die Verfahrensgarantien der Richtlinie auch im Zusammenhang mit anderen einschlägigen Grundrechten, wie dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht sowie dem Recht auf Verteidigung (*Artikel 47 bzw. 48 der Charta*), berücksichtigt werden müssen.

4. **Abschnitt „Operative Maßnahmen im nationalen Zuständigkeitsbereich“**

In diesem Abschnitt des Handbuchs werden die von den Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten abgeleiteten operativen Maßnahmen vorgestellt, die die nationalen Behörden bei der wirksamen Aufdeckung und Untersuchung von mutmaßlichen Scheinehen unterstützen sollen. Den Mitgliedstaaten werden dadurch vielfältige Lösungen zur Verfügung gestellt, mit denen sie entsprechend ihren spezifischen Bedürfnissen und vorhandenen Mitteln geeignete operative Systeme einrichten können, wobei diese Lösungen nicht als Konzept für alle Untersuchungsmuster und -verfahren gedacht sind.

4.1 *Hinweise auf einen mutmaßlichen Rechtsmissbrauch, die zur Einleitung einer Untersuchung führen können*

In Bezug auf mögliche Auslöser von Untersuchungen werden in dem Handbuch die Leitlinien der Kommission von 2009 sowie die Entschließung des Rates über Maßnahmen zur Bekämpfung von Scheinehen vom 4. Dezember 1997¹³ näher erläutert, insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung einer Reihe von Anhaltspunkten bzw. Hinweisen auf Rechtsmissbrauch, die sich aus den Verhaltensweisen, die in Scheinehe lebende Ehegatten üblicherweise deutlich öfter aufweisen als echte Paare, ableiten lassen. Der Begriff „hints of abuse“ (Hinweise auf Rechtsmissbrauch), der für die Zwecke des Handbuchs verwendet wird, ist so zu verstehen, dass solche von den nationalen Behörden gesammelten Hinweise nie automatisch oder unweigerlich einen Beweis für die missbräuchliche Natur der betreffenden Eheschließung darstellen. Es ist stets eine umfassendere und neutrale Bewertung aller

¹³ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):DE:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):DE:HTML)

Sachverhalte vorzunehmen – sowohl derer, die den anfänglichen Verdacht des Rechtsmissbrauchs bestätigen, als auch derer, die den Verdacht entkräften.

Bei der Bekämpfung von Rechtsmissbrauch vor Ort kommt es vor, dass die Mitarbeiter der nationalen Behörden auf untypische Paare treffen, die zunächst eine Reihe von Merkmalen einer Scheinehe aufzuweisen scheinen, tatsächlich aber eine echte Ehe führen. Aus diesem Grund wird in dem Handbuch ein **Mechanismus zur doppelten Absicherung** erläutert, durch dessen Anwendung die Gefahr von falschen positiven Identifizierungen minimiert werden kann (*beispielsweise, wenn die Ehegatten keinen gemeinsamen Haushalt haben oder einer der Ehegatten eine ungünstige Einwanderungsgeschichte vorzuweisen hat*).

Dieser Mechanismus beinhaltet erstens **eine strikte Anwendung des Grundsatzes, dass die Freizügigkeit die wichtigste Regel ist, die nur in Einzelfällen eingeschränkt werden darf, wenn dies aufgrund eines Rechtsmissbrauchs gerechtfertigt ist**. Zweitens sieht der Mechanismus vor, dass sich nationale Behörden bei ihren Untersuchungen zum Rechtsmissbrauch nicht grundsätzlich in erster Linie auf Hinweise, die ihren anfänglichen Verdacht bezüglich der betreffenden Eheschließung bestätigen, konzentrieren sollten. Vielmehr sollten sie **zunächst Hinweise darauf, dass kein Rechtsmissbrauch vorliegt, berücksichtigen** (*beispielsweise eine langjährige Beziehung, eine langfristige rechtliche oder finanzielle Verpflichtung oder gemeinsame elterliche Verantwortung*), welche die Annahme bestätigen, dass die Ehe echt ist und das Ehepaar ein Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt hat. Nur wenn die Prüfung der Hinweise darauf, dass kein Rechtsmissbrauch vorliegt, nicht zu dem Schluss führt, dass es sich um eine echte Ehe handelt, würden die Behörden prüfen, ob Hinweise auf Rechtsmissbrauch vorliegen.

Hinweise auf einen möglichen Rechtsmissbrauch, die auf bestimmten Verhaltensweisen beruhen, welche häufiger bei Ehegatten in einer Scheinehe als bei echten Ehegatten vorzufinden sind, lassen sich anhand der entsprechenden „Phasen“ einer Scheinehe in mehrere Gruppen unterteilen. Beispiele für solche Hinweise werden im Folgenden vorgestellt:

Vor dem ersten Treffen der Ehegatten: Im Vergleich zu *Bona-fide-Nicht-EU-Bürgern* ist es bei Personen, die einen Rechtsmissbrauch begehen, wahrscheinlicher, dass sie zuvor irregulär in einen EU-Staat eingereist sind oder sich derzeit irregulär in einem EU-Staat aufhalten oder bereits zuvor Scheinehen eingegangen sind oder andere Arten von Rechtsmissbrauch oder Betrug begangen haben. Im Vergleich zu *Bona-fide-EU-Bürgern* ist es bei Personen, die einen Rechtsmissbrauch begehen, wahrscheinlicher, dass sie sich in einer schlechten finanziellen Lage befinden (*zum Beispiel hohe Verschuldung*).

Vor der Eheschließung: Im Vergleich zu echten Paaren ist es bei Personen, die einen Rechtsmissbrauch begehen, wahrscheinlicher, dass sie sich vor der Eheschließung nie persönlich getroffen haben oder keine gemeinsame Sprache sprechen, die beide Partner verstehen (*und es zudem keine Hinweise dafür gibt, dass sie Anstrengungen unternehmen, eine gemeinsame Kommunikationsgrundlage zu schaffen*).

Bei den Vorbereitungen der Hochzeitsfeier: Im Vergleich zu echten Paaren ist es bei Personen, die einen Rechtsmissbrauch begehen, wahrscheinlicher, dass sie einen Hochzeitsort wählen, der für missbräuchliche Eheschließungen bekannt ist oder bei dem mutmaßliche Verbindungen zu organisierter Kriminalität bestehen, dass sie für die Eheschließung einen Geldbetrag zahlen oder Geschenke machen (*hiervon ausgenommen ist eine Mitgift, wie sie in bestimmten Kulturkreisen üblich ist*), dass die eingereichten Unterlagen Unstimmigkeiten

aufweisen, die Anlass zu der Annahme geben, dass es sich um Fälschungen handelt, oder dass sie eine falsche Anschrift angeben.

Bei der Beantragung eines Einreisevisums oder Aufenthaltstitels durch den aus einem Drittland stammenden Ehegatten nach der Eheschließung: Im Vergleich zu echten Paaren ist es bei Personen, die einen Rechtsmissbrauch begehen, wahrscheinlicher, dass sie widersprüchliche oder falsche Angaben bei der Beantwortung persönlicher Fragen über den jeweils anderen Ehegatten machen (*Name, Geburtsdatum und Alter, Staatsangehörigkeit, nahe Familienangehörige, eventuelle frühere Ehen, Bildung, Beruf*), eine falsche Anschrift angeben oder der aus einem Drittstaat stammende Ehepartner mit einer anderen Person zusammenlebt.

Nach der Erteilung eines Einreise- oder Aufenthaltstitels an das Ehepaar, welches im Aufnahmemitgliedstaat wohnhaft ist: Im Vergleich zu echten Paaren ist es bei Personen, die einen Rechtsmissbrauch begehen, wahrscheinlicher, dass sie ihre eheliche Lebensgemeinschaft nicht aufrechterhalten oder nach der Eheschließung weiterhin ohne ersichtlichen Grund (*zum Beispiel Arbeitsplatz, im Ausland lebende Kinder aus früheren Beziehungen*) voneinander getrennt leben oder ein Ehegatte mit einer anderen Person zusammenlebt.

Bei der Einleitung von Schritten zur offiziellen Auflösung der Ehe durch die Ehegatten: Im Vergleich zu echten Paaren ist es bei Personen, die einen Rechtsmissbrauch begehen, wahrscheinlicher, dass sie sich, kurz nachdem der aus einem Drittstaat stammende Ehegatte ein eigenständiges Aufenthaltsrecht oder die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhalten hat, scheiden lassen.

4.2 *Untersuchung von Scheinehen*

In dem Handbuch werden die wichtigsten Instrumente vorgestellt, die den nationalen Behörden die Überprüfung von Scheinehen ermöglichen, darunter gleichzeitige Befragungen oder gleichzeitig auszufüllende Fragebögen, Unterlagen- und Zuverlässigkeitsüberprüfungen, Kontrollen durch die Strafverfolgungs-, Einwanderungs- oder sonstigen zuständigen Behörden und Kontrollen auf Gemeindeebene, bei denen überprüft wird, ob das Ehepaar zusammenlebt und einen gemeinsamen Haushalt führt. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, das Recht auf Privatleben und die geltenden Garantien zu achten, und es werden von den nationalen Behörden entwickelte gemeinsame Verfahren beschrieben, die die Wirksamkeit solcher Instrumente erhöhen.

4.3 *Grenzübergreifende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Scheinehen*

In dem Handbuch wird dargelegt, inwiefern eine grenzübergreifende Zusammenarbeit zu einer wirksamen Aufdeckung, Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Scheinehen beitragen kann. Es enthält insbesondere nähere Angaben zu der Unterstützung der nationalen Behörden durch Europol in Fällen, in denen organisierte Kriminalität in Form von Menschenhandel beteiligt ist, und durch Eurojust, vor allem bei der Untersuchung und Verfolgung bestimmter Tatbestände, sowie zur Koordinierung zwischen den nationalen Behörden. Ferner wird erläutert, wie Europol und Eurojust die Mitgliedstaaten bei der Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen unterstützen können und in welchen Situationen solche Gruppen geeignet und nützlich sein können.

4.4 Rollen der verschiedenen nationalen Behörden

Im letzten Abschnitt des Handbuchs werden die verschiedenen Behörden auf nationaler Ebene genannt, die an der Bekämpfung von Scheinehen beteiligt sein können. Außerdem wird insbesondere betont, wie wichtig ein ganzheitliches Vorgehen bei der Bekämpfung solcher Ehen und bei der Festlegung der Rollen der verschiedenen nationalen Akteure ist. Entsprechend ihren jeweiligen Bedürfnissen sollten die Mitgliedstaaten auch prüfen, wie sich die Arbeit der wichtigsten Akteure am besten koordinieren lässt, etwa durch die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle oder durch Anlaufstellen in jeder der beteiligten Dienststellen.