



Aktueller Begriff Europa

Erteilung humanitärer Visa – das Urteil des EuGH vom 7. März 2017 in der Rs. C-638/16 PPU (X, X/Belgien)

In seinem Urteil vom 7. März 2017 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in der Rechtssache C-638/16 PPU (X, X/Belgien) im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens entschieden, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) unionsrechtlich nicht verpflichtet sind, Personen ein Visum zu erteilen, damit sie in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates einreisen und dort einen Antrag auf internationalen Schutz bzw. Asyl stellen können. Die Möglichkeit der Erteilung eines solchen sogenannten humanitären Visums richtet sich nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.

Zum Sachverhalt: Dem Verfahren liegt der Fall einer syrischen Familie zugrunde, die in Aleppo (Syrien) lebt und dort Krieg sowie individueller Verfolgung ausgesetzt ist. Am 12. Oktober 2016 beantragte die Familie in der belgischen Botschaft in Beirut (Libanon) auf Grundlage von Art. 25 Abs. 1 lit. a der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex) die Erteilung von Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen. Die Visa sollten der Familie ermöglichen, Syrien zu verlassen und in Belgien Asyl zu beantragen. Das belgische Ausländeramt lehnte am 18. Oktober 2016 die Anträge u.a. gemäß Art. 32 Abs. 1 lit. b Visakodex ab, da die Antragsteller offensichtlich beabsichtigten, sich länger als 90 Tage in Belgien aufzuhalten. Gegen diese Entscheidung wandten sich die Antragsteller an den belgischen Rat für Ausländerstreitsachen (*Conseil du Contentieux des Étrangers*) mit der Begründung, dass aus Art. 18 der Charta der Grundrechte der EU (GRCh) eine positive Verpflichtung der Mitgliedstaaten folge, einen Verstoß gegen Art. 4 GRCh und Art. 3 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) durch die Gewährung von internationalem Schutz abzuwenden. Der *Conseil du Contentieux des Étrangers* legte dem EuGH im Eilverfahren u.a. die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob asylsuchenden Personen auf Grundlage des Visakodex unter bestimmten Bedingungen humanitäre Visa zum Zwecke der Stellung von Asylanträgen zu erteilen sind.

Die Schlussanträge: Generalanwalt (GA) Mengozzi hat in seinen Schlussanträgen vom 7. Februar 2017 die Ansicht vertreten, dass ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit (Art. 25 Abs. 1 lit. a Visakodex) ausnahmsweise zu erteilen sei. Das Vorhaben der Antragsteller, nach der Einreise Asyl zu beantragen, und die mithin fehlende Rückreiseabsicht könne zwar in bestimmten Fällen zur Ablehnung eines Antrags führen (Art. 32 Abs. 1 lit. b Visakodex). Für die Qualifikation der Anträge komme es jedoch nicht auf die Antragsgründe, sondern allein auf die Dauer der beantragten Aufenthaltsgenehmigung an, so dass sie nach dem Visakodex zu behandeln seien. Da Belgien bei der Antragsablehnung Unionsrecht durchführe (Art. 51 Abs. 1

Nr. 04/17 (22. März 2017) © 2017 Deutscher Bundestag

Verfasser: ORR Hannes Rathke (PE6), RRef Lukas Meyer (PE3)

Fachbereich Europa (PE 6), Telefon: +49 30 227-33614, vorzimmer.pe6@bundestag.de

Die Wissenschaftlichen Dienste und der Fachbereich Europa des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung.



GRCh), fände auch die GRCh Anwendung. Diese sei bei der Ausübung des Beurteilungsspielraums im Rahmen von Art. 25 Abs. 1 lit. a Visakodex von den Mitgliedstaaten zu beachten. Im Sinne einer positiven Schutzpflicht enthalte Art. 4 GRCh eine Verpflichtung der EU und der Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Personen unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen werden. Wenn die Ablehnung eines Visumsantrags eine Verletzung von Art. 4 GRCh bewirke bzw. nur eine bestimmte Entscheidung im Einklang mit der GRCh stünde, ergebe sich hieraus eine Ermessensreduzierung auf Null und mithin eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Erteilung eines humanitären Visums auf Grundlage des Visakodex.

Das Urteil: Der EuGH hat festgestellt, dass der Visakodex nur die Vergabe von Visa für kurzfristige Aufenthalte von höchstens drei Monaten regelt (Art. 1 Visakodex). Für die Qualifikation des Visumantrags sei ausschließlich darauf abzustellen, zu welchem Zweck die Einreise erfolgt und welche Aufenthaltsdauer der Antragsteller beabsichtigt. Vorliegend wurden die Visaanträge mit dem Ziel gestellt, nach der Einreise in Belgien Asyl und somit einen nicht auf 90 Tage beschränkten Aufenthaltstitel zu beantragen. Dementsprechend hätten die Visaanträge einen anderen Gegenstand als den eines Kurzzeitvisums und fallen somit, obgleich sie formal auf der Grundlage des Visakodex gestellt wurden, nicht in dessen Anwendungsbereich. Die Erteilung von Visa für einen längerfristigen Aufenthaltstitel von Drittstaatsangehörigen oder aus humanitären Gründen falle mangels entsprechender Regelung im Unionsrecht in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, so dass auch die Gewährleistungen der GRCh nicht anwendbar seien. Aus dem Visakodex ergebe sich auch keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Drittstaatsangehörigen *de facto* zu ermöglichen, einen Antrag auf internationalen Schutz bei den Vertretungen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines Drittstaates zu stellen.

Ausblick: Das Urteil bekräftigt die Systematik des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), wonach Asylanträge nur im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates und nicht im Ausland bzw. an einer Botschaft gestellt werden können (Art. 3 Abs. 1 und 2 Richtlinie 2013/32/EU-AsylverfahrensRL). Der für die Prüfung eines Antrags zuständige Mitgliedstaat wird nicht durch die Wahl des Schutzsuchenden, sondern durch die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-III-VO) bestimmt. Zugleich steht das Verfahren im Kontext der rechtlich und politisch umstrittenen Frage nach der unionsrechtlichen Ermöglichung von legalen Zugangswegen, um in der EU internationalen Schutz beantragen zu können. Eine völkerrechtliche Verpflichtung hierzu bzw. ein Anspruch auf Einreise, bspw. auf Grundlage von Art. 3 EMRK und Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention, ist nicht anerkannt. Vor dem Hintergrund entsprechender Vorschläge (vgl. KOM(2013) 869 endg., S. 13 ff.; KOM(2014) 154 endg., S. 9) soll im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (KOM(2015) 240 endg.) ein reformierter EU-Neuansiedlungsrahmen (KOM(2016) 468 endg.) als Teil des Neuansiedlungsprogramms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge schaffen und die Programme der Mitgliedstaaten ergänzen. Im Rahmen der gegenwärtigen Verhandlungen über eine Reform des Visakodex (KOM(2014) 164 endg.) und des GEAS – insbesondere im Hinblick auf die Neufassung der Dublin-III-VO (KOM(2016) 270 endg.) und der AsylverfahrensRL (KOM(2016) 467 endg.) – ist die Regelung eines legalen Zugangs zu internationalem Schutz in Form von humanitären Visa durch den europäischen Gesetzgeber politisch umstritten. Das Europäische Parlament (EP) hat diesbezügliche Forderungen wiederholt bekräftigt (P8_TA(2015)0317; P8_TA(2016)0102). Eine Einigung zwischen Rat und EP ist derzeit nicht abzusehen.

Quellen: EuGH, Rs. C-638/16 PPU; GA Mengozzi, Schlussanträge zu Rs. C-638/16 PPU; EP Policy Department, Studie PE 509.986, September 2014; EP Policy Department, Briefing PE 556.950, Juni 2016; Agentur der EU für Grundrechte, Paper 2/2015 (Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox), März 2015.