



30.1.2015

## MITTEILUNG AN DIE MITGLIEDER

**Betrifft: Petition Nr. 0090/2013, eingereicht von Richard de Jong, niederländischer Staatsangehörigkeit, zur Verweigerung eines Einreisevisums**

### 1. Zusammenfassung der Petition

Der Petent beklagt sich über die deutsche Botschaft in Ghana. Seine ghanaische Ehefrau habe dort ein Einreisevisum beantragt, das ihr die Botschaftsmitarbeiter jedoch nicht ausgestellt hätten. Der Petent führt an, dass er und seine Ehefrau sämtliche Dokumente, die gemäß der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten und zur Erlangung eines Visums erforderlich sind, eingereicht hätten. Die Botschaft habe zuerst die Identität der Ehefrau des Petenten überprüfen wollen, obwohl diese einen durch die niederländische Botschaft für gültig erklärten Pass vorgelegt habe. Diese Überprüfung hätte 600 EUR kosten sollen, die vom Petenten zu tragen gewesen wären. Nach Ansicht des Petenten handelt es sich dabei um einen Verstoß gegen die Richtlinie 2004/38/EG. Der Petent und seine Ehefrau würden nun bereits seit mehreren Monaten auf das Visum warten und ersuchen das Parlament um Hilfe.

### 2. Zulässigkeit

Für zulässig erklärt am 4. November 2013. Die Kommission wurde um Auskünfte gebeten (Artikel 216 Absatz 6 der Geschäftsordnung).

### 3. Antwort der Kommission, eingegangen am 30. Januar 2015

Die Petition stammt vom Januar 2013 und der Petent führt an, dass zum damaligen Zeitpunkt immer noch keine Entscheidung über die Ausstellung des Visums für seine Ehefrau erfolgt sei.

Gleichzeitig mit der Petition reichte der Petent bei der Kommission eine Beschwerde zu derselben Angelegenheit ein. Das Beschwerdeverfahren wurde aufgrund nachfolgender Gründe, die dem Petenten im September 2013 in einem Schreiben dargelegt wurden, abgeschlossen.

In Artikel 21 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist festgelegt, dass jeder Unionsbürger das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.

Die entsprechenden Beschränkungen und Bedingungen werden in der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten<sup>1</sup> festgelegt. Die Richtlinie 2004/38/EG gilt für EU-Bürger, die sich in einen anderen als den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, begeben oder sich dort aufhalten, sowie für ihre Familienangehörigen, die sie begleiten oder ihnen nachziehen (Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie). Familienangehörige solcher EU-Bürger haben das Recht auf Einreise (Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie) und unter den in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d der Richtlinie festgelegten Voraussetzungen das Recht auf Aufenthalt im jeweiligen Mitgliedstaat. Gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten von dem Familienangehörigen, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, ein Einreisevisum fordern.

Wie vom Gerichtshof der Europäischen Union bestätigt<sup>2</sup> haben solche Familienangehörige nicht nur das Recht, in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einzureisen, sondern auch das Recht, dazu einen Sichtvermerk zu erhalten. Mitgliedstaaten müssen den betroffenen Personen alle Erleichterungen zur Erlangung der erforderlichen Sichtvermerke gewähren, die kostenlos und schnellstmöglich im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens ausgestellt werden müssen.

Da dieses Recht ausschließlich aus den familiären Bindungen zu einem EU-Bürger abgeleitet ist, können die nationalen Behörden von den Familienangehörigen die Vorlage folgender Dokumente fordern:

- Identitätsnachweise – z. B. ihre gültigen Reisepässe –, anhand deren es den nationalen Behörden möglich ist, festzustellen, wessen Antrag sie bearbeiten;
- einen Nachweis der familiären Bindungen – z. B. eine gültige Heiratsurkunde –, damit die nationalen Behörden sicherstellen können, dass es sich beim Antragsteller um ein Familienmitglied eines EU-Bürgers handelt; und

---

<sup>1</sup> 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 vom 30.4.2004, S. 77.

<sup>2</sup> Siehe unter anderem Urteil des Gerichtshofs vom 31. Januar 2006 in der Rechtssache C-503/03 Kommission gegen Spanien (Slg. 2006, S. I-1097).

- einen Nachweis, dass der EU-Bürger aktuell sein Freizügigkeitsrecht im Aufnahmemitgliedstaat ausübt oder dieses Recht zum Zeitpunkt der Ankunft seiner Familienangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat ausüben wird – so können die nationalen Behörden sicherstellen, dass der Antragsteller gemeinsam mit dem EU-Bürger im Aufnahmemitgliedstaat wohnhaft sein wird.

Die Beweislast im Rahmen der Beantragung eines Visums gemäß der Richtlinie liegt beim Antragsteller: Ihm obliegt es, zu beweisen, dass ihm nach dieser Richtlinie das entsprechende Recht zusteht.

Das Recht auf Ausstellung eines Einreisevisums ist jedoch kein uneingeschränktes Recht, da die Mitgliedstaaten nach EU-Recht Familienangehörigen von EU-Bürgern die Einreise in ihr Hoheitsgebiet verweigern können, sofern diese ein Risiko für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit im Sinne von Kapitel VI der Richtlinie 2004/38/EG darstellen oder falls Missbrauch oder Betrug vorliegen.

In der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) werden die allgemeinen Regeln über die Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung für einen kurzfristigen Aufenthalt festgelegt. Es wurde ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa angenommen, um harmonisierte Leitlinien für die Anwendung der Verordnung zu schaffen.

Teil III des Handbuchs enthält auch ein Kapitel über die Bearbeitung von Visaanträgen von Antragstellern, die unter die genannte Richtlinie fallen. Das Handbuch basiert auf dem Grundsatz, dass die Richtlinie 2004/38/EG gegenüber dem Visakodex eine *lex specialis* darstellt, was bedeutet, dass der Visakodex nur zur Anwendung kommt, wenn die Richtlinie keine konkreten Bestimmungen enthält. In Teil III des Handbuchs wird beschrieben, welche Erleichterungen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen, die Familienangehörige von EU-Bürgern sind, gewähren müssen.

Das Handbuch ist nicht rechtsverbindlich, aber so wird ein Maßstab gesetzt, anhand dessen die Kommission überprüft, ob die in der Richtlinie vorgesehenen Erleichterungen ordnungsgemäß gewährt wurden.

In Teil III (Punkt 3.8) des Handbuchs ist zur Visumverweigerung vorgesehen, dass ein Visum nur aus einem der folgenden Gründe verweigert werden darf:

- der Antragsteller hat bei der Antragstellung nicht nachgewiesen, dass er unter die Richtlinie fällt, indem er die entsprechenden Belege (vgl. 3.6) beigefügt hat;
- die nationalen Behörden weisen nach, dass der Antragsteller eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit darstellt; oder
- die nationalen Behörden weisen Missbrauch oder Betrug nach.

In den letzten beiden Fällen liegen die Beweislast sowie die Kostentragungspflicht in Bezug auf möglicherweise notwendige Ermittlungen bei den nationalen Behörden, da diese nachweisen müssen, warum dem Antragsteller (*der hinreichend Belege dafür vorgelegt hat, dass er die Kriterien der Richtlinie erfüllt*) aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit oder aufgrund von Missbrauch oder Betrug kein Einreisevisum zu erteilen ist.

Die Behörden müssen in der Lage sein, ihren Standpunkt überzeugend zu vertreten, und gleichzeitig alle in der Richtlinie 2004/38/EG vorgesehenen Garantien beachten, die in vollem Umfang ordnungsgemäß in innerstaatliches Recht umzusetzen sind. Die Entscheidung über die Ablehnung eines Visumantrags aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit oder aufgrund von Missbrauch oder Betrug muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen und darf ausschließlich auf dem persönlichen Verhalten des Betroffenen beruhen, das eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit darstellen muss. Die Entscheidung ist schriftlich mitzuteilen und umfassend zu begründen (*zum Beispiel durch Auflistung aller rechtlichen und sachlichen Aspekte, die zu der Schlussfolgerung führten, dass es sich bei der Ehe um eine Scheinehe handelt oder die vorgelegte Geburtsurkunde gefälscht ist*). Außerdem muss sie Angaben dazu enthalten, wo und wann ein Rechtsbehelf eingelegt werden kann, damit die betroffene Person ihre Verteidigung sicherstellen kann.

In Bezug auf Mitteilung und Begründung von ablehnenden Entscheidungen wird in Punkt 3.9 des Teils III des Handbuchs klargestellt, dass Familienangehörige gemäß Artikel 30 der Richtlinie schriftlich von der Visumverweigerung in Kenntnis zu setzen sind. Entscheidungen, denen zufolge einem Familienangehörigen eines EU-Bürgers ein Visum verweigert wird, müssen in jedem Fall ausführlich begründet werden. In der Begründung ist auf alle tatsächlichen und rechtlichen Umstände, die zu der ablehnenden Entscheidung geführt haben, einzugehen, so dass der Betroffene konkrete Schritte zu seiner Verteidigung unternehmen kann.

### Fazit

Zusätzlich zu der Tatsache, dass zu dem Zeitpunkt, an dem die Petition eingereicht wurde, noch keine endgültige Entscheidung über die Erteilung des Visums vorlag, kann aus den vom Petenten zur Verfügung gestellten Informationen nicht geschlossen werden, dass gegen die weiter oben dargelegten Bestimmungen des EU-Rechts verstoßen wurde.

Da die genannten Bestimmungen der Richtlinie 2004/38/EG ordnungsgemäß in deutsches Recht umgesetzt wurden, obliegt es außerdem in erster Linie den innerstaatlichen Gerichten, eine potenzielle Visumverweigerung zu prüfen.

Die Kommission hofft, dass diese Informationen dazu beitragen, den Rechtsrahmen zu präzisieren.