Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 28. März 2019 [1]

Rechtssache C-680/17

Sumanan Vethanayagam,
Sobitha Sumanan,
Kamalaranee Vethanayagam
gegen
Minister van Buitenlandse Zaken

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht [Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Utrecht, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Visakodex – Art. 32 – Verweigerung eines Schengen-Visums – Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs – Rechtsschutzinteresse – Art. 8 – Vertretungsvereinbarungen – Zuständige Behörde – Mitgliedstaat, der endgültig über den Visumantrag entschieden hat“

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Utrecht, Niederlande) (im Folgenden: das vorlegende Gericht) bietet dem Gerichtshof die Möglichkeit, die in der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (im Folgenden: Visakodex) [2] enthaltenen Regelungen für die Ausstellung und die Verweigerung von Visa eindeutig und genauer zu bestimmen. Das Ersuchen betrifft im Wesentlichen zwei Aspekte dieser Regelungen. Einerseits die konsularischen Vertretungsvereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten über die Ausstellung und Verweigerung von Visa in Drittländern, in denen der zuständige Mitgliedstaat selbst keine konsularische Vertretung unterhält, sowie den Umfang dieser vereinbarten Vertretung. Andererseits die Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen, mit denen ein Visumantrag abgelehnt wird, und insbesondere die Frage, i) welcher Mitgliedstaat die endgültige Entscheidung im Rahmen einer solchen Vertretungsvereinbarung trifft und damit zuständig für den Rechtsbehelf ist und ii) ob bei der Bezugsperson ein Rechtsschutzinteresse vorliegt und sie daher in eigenem Namen einen Rechtsbehelf gegen die Ablehnung des Visumantrags einlegen kann.

1 Originalsprache: Englisch.

2 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 (ABl. 2009, L 243 S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2016, L 77, S. 1).

Rechtlicher Rahmen

Charta der Grundrechte der Europäischen Union

2. Nach Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union hat jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen [3]. Nach Art. 47 Abs. 3 wird Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.

3. Nach ihrem Art. 51 Abs. 1 gelten die Bestimmungen der Charta für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Für die Mitgliedstaaten gelten sie nur bei der Umsetzung von Unionsrecht.

Visakodex

4. Der Visakodex, dessen Rechtsgrundlage Art. 62 Abs. 2 des EG-Vertrags (jetzt Art. 77 AEUV) [4] ist, hat als Ziel, durch die Aufstellung eines gemeinsamen Bestandes an Rechtsvorschriften die Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik „als Teil eines vielschichtigen Systems, mit dem durch die weitere Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und der Bearbeitungsgepflogenheiten bei den örtlichen konsularischen Dienststellen legale Reisen erleichtert und die illegale Einwanderung bekämpft werden sollen“ [5], zu fördern.

5. Nach dem vierten Erwägungsgrund sollten die „Mitgliedstaaten … im Hinblick auf die Visumerteilung in allen Drittländern, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen, selbst vertreten sein oder sich vertreten lassen. Mitgliedstaaten, die in einem gegebenen Drittstaat oder in einem bestimmten Landesteil eines gegebenen Drittstaats über kein eigenes Konsulat verfügen, sollten den Abschluss von Vertretungsvereinbarungen anstreben, damit der Zugang zu Konsulaten für Visumantragsteller nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist“.

6. Der 13. Erwägungsgrund enthält eine Auflistung von mehreren Formen der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die erwogen werden sollten, wie z. B. eine Vertretung mit beschränktem Umfang, gemeinsame Auftragsbearbeitungsstellen oder die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern. Die Mitgliedstaaten können ihre entsprechende Organisationsstruktur für die einzelnen Drittländer frei wählen.

7. Gemäß dem 18. Erwägungsgrund sollte „[a]ufgrund der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten … die praktische Anwendung bestimmter Rechtsvorschriften von den diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten an den einzelnen Standorten gemeinsam bewertet werden, damit für eine einheitliche Anwendung der Rechtsvorschriften gesorgt wird, um ‚Visum-Shopping‘ und eine Ungleichbehandlung der Visumantragsteller zu vermeiden“.

8. Im 22. Erwägungsgrund heißt es, damit eine einheitliche Anwendung des Visakodex in der Praxis gewährleistet ist, sollten Weisungen ausgearbeitet werden, denen die Mitgliedstaaten entnehmen können, wie sie bei der Bearbeitung der Visumanträge verfahren müssen.

3 ABl. 2010, C 83, S. 389 (im Folgenden: Charta). Dieses Recht beruht auf Art. 13 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK). Vgl. Erläuterungen zur Charta (ABl. 2007, C 303, S. 17) (im Folgenden: Erläuterungen zur Charta).

4 Zweiter Erwägungsgrund.

5 Dritter Erwägungsgrund, unter Verweis auf Ziff. 1.7.3 des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. 2005, C 53, S. 1, im Folgenden: Haager Programm).

9. Der 34. Erwägungsgrund betrifft die Stellung der Schweiz. Für sie stellt der Visakodex eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar[6].

10. Art. 1 Abs. 1 definiert den Geltungsbereich des Visakodex dahin, dass mit ihm „die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen“ festgelegt werden. Gemäß Art. 1 Abs. 2 gelten diese Bestimmungen für Drittstaatsangehörige, die nach der Verordnung (EG) Nr. 539/2001[7] im Besitz eines Visums sein müssen.

11. Art. 4 Abs. 1 sieht vor, dass „Anträge von den Konsulaten geprüft und beschieden“ werden.

12. Nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. a ist für die Prüfung und Bescheidung eines Antrags auf ein einheitliches Visum u. a. der Mitgliedstaat zuständig, „in dessen Hoheitsgebiet das einzige Reiseziel [liegt] bzw. die einzigen Reiseziele liegen“. Nach Art. 5 Abs. 4 arbeiten die Mitgliedstaaten zusammen, um zu verhindern, dass ein Antrag nicht geprüft und beschieden werden kann, weil der zuständige Mitgliedstaat in dem Drittstaat, in dem der Antragsteller das Visum beantragt, weder über ein Konsulat noch über eine Vertretung verfügt.

13. Nach Art. 6 Abs. 1 wird der Antrag „von dem Konsulat des zuständigen Mitgliedstaats geprüft und beschieden, in dessen Konsularbezirk der Antragsteller seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat“.

14. In Art. 8 heißt es:

„(1) Ein Mitgliedstaat kann sich bereit erklären, einen anderen nach Artikel 5 zuständigen Mitgliedstaat bei der im Namen dieses Mitgliedstaats erfolgenden Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten. Ein Mitgliedstaat kann einen anderen Mitgliedstaat auch in beschränktem Umfang ausschließlich bei der Entgegennahme der Anträge und der Erfassung der biometrischen Identifikatoren vertreten.

(2) Beabsichtigt das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats, einen Visumantrag abzulehnen, so übermittelt es den betreffenden Antrag den zuständigen Behörden des vertretenen Mitgliedstaats, damit diese innerhalb [einer bestimmten] Frist die endgültige Entscheidung über den Antrag treffen.

…

(4) Der vertretende Mitgliedstaat und der vertretene Mitgliedstaat schließen eine bilaterale Vereinbarung, die folgende Elemente enthält:

a) Es werden die Dauer bei einer befristeten Vertretung und die Verfahren für ihre Beendigung angegeben;

6 ABl. 2008, L 53, S. 52 (im Folgenden: Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Schweiz). Das Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa (konsolidierte Fassung vom 9. Juli 2014 zur Änderung des Beschlusses der Kommission C(2010) 1620 endg. vom 19. März 2010; im Folgenden: Visahandbuch), S. 10 erläutert, dass im Sinne des Visakodex und des Handbuchs der Begriff „Mitgliedstaaten“ die EU-Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand uneingeschränkt anwenden, sowie die assoziierten Staaten meint und dass sich der Begriff „Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“ auf das Hoheitsgebiet dieser Mitgliedstaaten bezieht.

7 Verordnung des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. 2001, L 81, S. 1). Laut der Liste im Anhang I der Verordnung gehört Sri Lanka zu den Drittländern, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen.

b) es können, insbesondere wenn der vertretene Mitgliedstaat über ein Konsulat in dem betreffenden Drittstaat verfügt, die Bereitstellung von Räumlichkeiten und Personal und die Leistung von Zahlungen durch den vertretenen Mitgliedstaat geregelt werden;

c) es kann bestimmt werden, dass Anträge von bestimmten Kategorien von Drittstaatsangehörigen von dem vertretenden Mitgliedstaat den zentralen Behörden des vertretenen Staates zur vorherigen Konsultation … zu übermitteln sind;

d) abweichend von Absatz 2 kann das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats ermächtigt werden, nach Prüfung des Antrags die Visumerteilung zu verweigern.

(5) Mitgliedstaaten, die über kein eigenes Konsulat in einem Drittstaat verfügen, streben den Abschluss von Vertretungsvereinbarungen mit Mitgliedstaaten an, die dort über Konsulate verfügen.

(6) Um sicherzustellen, dass der Zugang zu einem Konsulat in einer spezifischen Region oder einem spezifischen Gebiet aufgrund schlechter Verkehrsinfrastrukturen oder weiter Entfernungen für Antragsteller nicht mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden ist, streben Mitgliedstaaten, die in der betreffenden Region oder in dem betreffenden Gebiet über kein eigenes Konsulat verfügen, den Abschluss von Vertretungsvereinbarungen mit Mitgliedstaaten an, die dort über Konsulate verfügen.

…

(9) Beschließt das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats eine Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleistungserbringer …, so erstreckt sich diese Zusammenarbeit auch auf Anträge, die unter Vertretungsvereinbarungen fallen. Die zentralen Behörden des vertretenen Mitgliedstaats werden im Voraus über die Modalitäten dieser Zusammenarbeit unterrichtet.“

15. Kapitel II des Titels III betrifft Visumanträge. Art. 11 Abs. 1 dieses Kapitals sieht vor, dass jeder Antragsteller ein Antragsformular nach Anhang I einzureichen hat. Das Formular muss gemäß Art. 11 Abs. 3 verfügbar sein: a) in der/den Amtssprache(n) des Mitgliedstaats, für den das Visum beantragt wird, b) in der/den Landessprache(n) des Gastlands, c) in der/den Amtssprache(n) des Gastlands und in der/den Amtssprache(n) des Mitgliedstaats, für den das Visum beantragt wird, oder d) in der/den Amtssprache(n) des vertretenden Mitgliedstaats im Vertretungsfalle. Art. 11 Abs. 4 sieht vor, dass wenn „das Antragsformular nicht in der/den Amtssprache(n) des Gastlands verfügbar [ist], … dem Antragsteller eine Übersetzung des Antragsformulars in diese Sprache(n) gesondert zur Verfügung gestellt [wird]“.

16. Kapitel IV des Titel III trägt die Überschrift „Visumerteilung“. Art. 32 („Visumsverweigerung“) bestimmt:

„(1) … wird das Visum verweigert:

a) wenn der Antragsteller:

…

iii) nicht den Nachweis erbringt, dass er über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des geplanten Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunfts- oder Wohnsitzstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, verfügt, bzw. nicht in der Lage ist, diese Mittel rechtmäßig zu erwerben;

…

(2) Eine Entscheidung über die Verweigerung und die entsprechende Begründung werden dem Antragsteller unter Verwendung des Standardformulars in Anhang VI mitgeteilt.

(3) Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde, steht ein Rechtsmittel zu. Die Rechtsmittel sind gegen den Mitgliedstaat, der endgültig über den Visumantrag entschieden hat, und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedstaats zu führen. Die Mitgliedstaaten informieren die Antragsteller über das im Falle der Einlegung eines Rechtsmittels zu befolgende Verfahren nach Anhang VI."

Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Schweiz

17. Das Abkommen soll die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und der Schweiz bei der Umsetzung, praktischen Anwendung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands organisieren [8]. Daher hat die Schweiz gemäß Art. 2 Abs. 1, 2 und 3 die Bestimmungen in den Anhängen A und B des Abkommens sowie die diese Bestimmungen ändernden oder ergänzenden Rechtsakte und Maßnahmen der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft umzusetzen und anzuwenden.

18. Art. 8 Abs. 1 sieht vor, dass der Gemischte Ausschuss [9] ständig die Entwicklung der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie die Entwicklung der einschlägigen Rechtsprechung der zuständigen schweizerischen Gerichte verfolgt und dass zu diesem Zweck eine Regelung eingeführt wird, die eine regelmäßige gegenseitige Übermittlung dieser Rechtsprechung gewährleistet.

19. Nach Art. 8 Abs. 2 kann die Schweiz in Fällen, in denen ein Gericht eines Mitgliedstaats dem Gerichtshof eine Frage in Bezug auf die Auslegung einer in Art. 2 genannten Bestimmung zur Vorabentscheidung gemäß Art. 267 AEUV vorgelegt hat, beim Gerichtshof Schriftsätze einreichen oder schriftliche Erklärungen abgeben.

20. Nach Art. 9 legt die Schweiz dem Gemischten Ausschuss jährlich einen Bericht darüber vor, wie ihre Verwaltungsbehörden und Gerichte die einschlägigen Bestimmungen des Abkommens – gegebenenfalls im Sinne der Auslegung des Gerichtshofs – angewendet und ausgelegt haben. Ist der Gemischte Ausschuss innerhalb von zwei Monaten, nachdem ihm eine wesentliche Abweichung zwischen der Rechtsprechung des Gerichtshofs und derjenigen der schweizerischen Gerichte oder eine wesentliche Abweichung zwischen den Behörden der betroffenen Mitgliedstaaten und den schweizerischen Behörden in Bezug auf die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen zur Kenntnis gebracht worden ist, nicht in der Lage, eine einheitliche Anwendung und Auslegung sicherzustellen, wird das Streitbeilegungsverfahren nach Art. 10 ausgelöst. Hat das Verfahren keinen Erfolg, wird das Schengen-Assoziierungsabkommen zwischen der Union und der Schweiz als beendet angesehen.

Vertretungsvereinbarung zwischen den Niederlanden und der Schweiz

21. Die zum maßgeblichen Zeitpunkt einschlägige Vertretungsvereinbarung zwischen den Niederlanden und der Schweiz (im Folgenden: Vertretungsvereinbarung) trat am 1. Oktober 2014 in Kraft. Sie sieht vor, dass die Schweiz die Niederlande im Hinblick auf alle Arten von Schengen-Visa unter anderem in Sri Lanka vertritt.

8 Vgl. achter Erwägungsgrund des Abkommens.

9 Der Gemischte Ausschuss wird gemäß Art. 3 des Schengen-Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Schweiz eingesetzt und seine Aufgabe besteht darin, alle von Art. 2 des Abkommens erfassten Fragen zu behandeln und dafür Sorge zu tragen, dass „jegliche Anliegen der Schweiz gebührend berücksichtigt werden" (Art. 4 Abs. 1).

22. Gemäß Ziff. 2 der Vereinbarung umfasst die „Vertretung“ u. a. „die Verweigerung eines Visums in einschlägigen Fällen nach Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex und die Bescheidung in Rechtsmittelverfahren in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht der vertretenden Partei (Art. 32 Abs. 3 des Visakodex)“.

Nationales Recht

23. Der Vorlagebeschluss enthält wenig Informationen zu dem einschlägigen nationalen Recht. Ich erwähne nur, dass nach Art. 1:2 Abs. 1 der Algemene wet bestuursrecht (Allgemeines Verwaltungsgesetz) Betroffene im Sinne dieses Artikels Beschwerde oder Klage gegen eine Entscheidung einlegen bzw. erheben können. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist eine Bezugsperson im Zusammenhang mit Visumanträgen ein solcher Betroffener und sollte einen Rechtsbehelf gegen die Ablehnung des Visumantrags in eigenem Namen einlegen dürfen.

Sachverhalt, Verfahren und Vorlagefragen

24. Herr Sumanan Vethanayagam und Frau Sobitha Sumanan (im Folgenden: Eheleute Vethanayagam) sind verheiratet. Sie besitzen beide die Staatsangehörigkeit von Sri Lanka und leben dort.

25. Die Eheleute Vethanayagam beantragten ein Schengen-Visum für einen Familienbesuch bei ihrer Schwester bzw. Schwägerin, Frau Kamalaranee Vethanayagam (im Folgenden: Bezugsperson), einer niederländischen Staatsangehörigen, und deren Sohn in den Niederlanden. Da die Niederlande in Sri Lanka über keine konsularische Vertretung verfügten, wurden die Anträge – auf Grundlage der gemäß der schweizerisch-niederländischen Vertretungsvereinbarung abgestimmten Vertretungsmodalitäten – über VFS Global in Jaffna gestellt, einen externen Dienstleistungserbringer, der für die Schweiz Visumanträge im Norden von Sri Lanka bearbeitet.

26. Am 19. August 2016 wurden die Visumanträge der Eheleute Vethanayagam mit der Begründung abgelehnt, dass sie den Nachweis ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts in den Niederlanden als auch zur Gewährleistung ihrer Rückkehr in das Herkunftsland im Sinne von Art. 32 Abs. 1 Ziff. iii des Visakodex (im Folgenden: Ablehnungsentscheidung) nicht erbracht hätten. Die Eheleute Vethanayagam wurden davon in Kenntnis gesetzt, dass sie gegen die Ablehnungsentscheidung bei den zuständigen Behörden in der Schweiz Beschwerde einlegen können.

27. Die Beschwerde der Eheleute Vethanayagam und der Bezugsperson (im Folgenden zusammen: Antragsteller) gegen die Ablehnungsentscheidung wurde am 2. Dezember 2016 von den Schweizer Behörden zurückgewiesen. Am 6. Januar 2017 erhoben die Antragsteller gegen diese Entscheidung Klage beim Bundesverwaltungsgericht (St. Gallen, Schweiz). Das Gericht entschied, den Antragstellern keine kostenlose Prozessführung zu gestatten.

28. Gleichzeitig betrieben die Antragsteller ein Verfahren zur Anfechtung der Ablehnungsentscheidung in den Niederlanden. Die niederländischen Behörden wiesen ihre Beschwerden mit Entscheidung vom 28. September 2016 mit der Begründung zurück, dass sie in der Sache nicht zuständig seien. Die Antragsteller haben beim vorlegenden Gericht Klage auf Nichtigerklärung dieser Entscheidung erhoben.

29. Zusätzlich haben die Eheleute Vethanayagam und ihre Bezugsperson ein Kurzzeitvisum beim niederländischen Visadienst beantragt. Mit Entscheidung vom 18. Oktober 2016 hat der Minister von Buitenlandse Zaken (Außenminister) diesen Antrag abgelehnt und mit Entscheidung vom 23. November 2016 die Beschwerde der Antragsteller gegen die erste Entscheidung für unzulässig erklärt.

30. Auch gegen diese Entscheidung haben die Antragsteller Klage erhoben. Nach ihrer Ansicht ist der Mitgliedstaat ihres Hauptreiseziels, hier die Niederlande, dafür zuständig, ihre Visumanträge sowie ihre Rechtsbehelfe gegen die Ablehnungsentscheidungen zu bearbeiten. Die Schweiz habe nur als Vertreterin der Niederlande gehandelt. Die vollständige Übertragung der Zuständigkeit und Verantwortung in Visumsangelegenheiten an die Schweiz als vertretender Staat sei mit Art. 47 der Charta nicht vereinbar.

31. Der Minister von Buitenlandse Zaken entgegnet, dass gemäß Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex der Schweiz die Zuständigkeit für die Entgegennahme von Visumanträgen und die Entscheidung darüber übertragen worden sei. Daher sei gemäß Art. 32 Abs. 3 des Visakodex und die Entscheidung darüber ein Rechtsbehelf gegen die Ablehnung eines Visumantrags in der Schweiz einzulegen.

32. Vor diesem Hintergrund hat das vorlegende Gericht Zweifel an der Auslegung des Visakodex hinsichtlich i) der Stellung der Bezugsperson bei Rechtsbehelfsverfahren wegen der Ablehnung eines Visumantrags, ii) des Begriffs der Vertretung im Sinne von Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex und iii) der Vereinbarkeit dieser Regelung mit dem in Art. 47 der Charta verankerten Recht auf effektiven Rechtsschutz. Es hat demgemäß folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Steht Art. 32 Abs. 3 des Visakodex dem entgegen, dass eine Bezugsperson als von dem Visumantrag der Kläger Betroffene die Möglichkeit hat, gegen die Verweigerung des Visums im eigenen Namen Beschwerde einzulegen und Klage zu erheben?

2. Muss die in Art. 8 Abs. 4 des Visakodex geregelte Vertretung in dem Sinne aufgefasst werden, dass die Zuständigkeit (auch) bei dem vertretenen Staat verbleibt, oder dahin, dass die Zuständigkeit vollständig dem vertretenden Staat übertragen wird, so dass der vertretene Staat selbst nicht mehr zuständig ist?

3. Falls nach Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex beide in der zweiten Frage angeführten Vertretungsformen möglich sind, welcher Mitgliedstaat ist dann als der Mitgliedstaat anzusehen, der im Sinne von Art. 32 Abs. 3 des Visakodex endgültig entschieden hat?

4. Steht eine Auslegung von Art. 8 Abs. 4 und Art. 32 Abs. 3 des Visakodex, nach der die Visumantragsteller den Rechtsbehelf gegen die Zurückweisung ihrer Anträge ausschließlich bei einer Behörde oder einem Gericht des vertretenden Mitgliedstaats einlegen können und nicht im vertretenen Mitgliedstaat, für den das Visum beantragt wird, im Einklang mit dem Anspruch auf effektiven Rechtsschutz im Sinne von Art. 47 der Charta? Kommt es für die Antwort auf diese Frage darauf an, ob der gebotene Rechtsbehelf gewährleistet, dass der Antragsteller das Recht hat, gehört zu werden, ob er das Recht hat, das Verfahren in einer Sprache eines der Mitgliedstaaten zu führen, ob die Verwaltungs- und Gerichtsgebühren für Beschwerde- und Klageverfahren für den Antragsteller nicht unverhältnismäßig hoch sind und ob die Möglichkeit der Gewährung von Prozesskostenhilfe besteht? Ist es angesichts des in Visumangelegenheiten bestehenden Beurteilungsspielraums des Staates für die Antwort auf diese Frage relevant, ob ein Schweizer Gericht hinreichenden Einblick in die Situation in den Niederlanden hat, um effektiven Rechtsschutz bieten zu können?

33. Schriftliche Stellungnahmen wurden von den Eheleuten Vethanayagam gemeinsam mit ihrer Bezugsperson, von der tschechischen, der dänischen, der estnischen, der französischen, der italienischen, der niederländischen, der polnischen und der schweizerischen Regierung, der Europäischen Kommission, dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament eingereicht. In der Sitzung vom 6. Dezember 2018 haben die Eheleute Vethanayagam und ihre Bezugsperson sowie die tschechische, die dänische und die niederländische Regierung, die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament mündliche Erklärungen abgegeben.

Würdigung

Vorbemerkungen

34. Der Schengen-Raum beruht auf dem Schengener Abkommen von 1985[10], mit dem die Vertragsstaaten die Abschaffung sämtlicher Binnengrenzen und die Errichtung einer gemeinsamen Außengrenze vereinbart haben.

35. Der Visakodex erweitert den Schengen-Besitzstand auf Drittstaatsangehörige, die ein Kurzzeitvisum für den Schengen-Raum beantragen möchten[11]. Er bildet einen essenziellen Bestandteil des Ziels, gemäß Art. 67 AEUV schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu errichten[12]. Durch ihn wird für die Mitgliedstaaten eine einheitliche Regelung zur Ausstellung von Visa für bis zu drei Monaten geschaffen. Rund 14,6 Mio. Visumanträge wurden im Jahr 2017 bei den Konsulaten der Mitgliedstaaten eingereicht[13]. Die Bedeutung dieser Regelung liegt deshalb auf der Hand.

36. Der Visakodex ersetzt eine Reihe früherer Regelungen in anderen Rechtsakten verschiedener Rechtsnatur, die für die Ausstellung von Visa durch die Mitgliedstaaten galten[14]. Er soll damit dem bisherigen Nebeneinander von Vorschriften ein Ende setzen, um „Visum-Shopping“ und die Ungleichbehandlung von Antragstellern zu verhindern[15]. Die Teilnehmerstaaten wollen die Voraussetzungen und die Verfahren für die Visumausstellung für geplante Aufenthalte in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet harmonisieren[16]. Bei der Einstufung eines Rechtsakts als zu einem Bereich des Schengen-Besitzstands gehörend oder als eine Weiterentwicklung desselben sind die erforderliche Kohärenz dieses Besitzstands und die Notwendigkeit, diese Kohärenz bei dessen möglicher Entwicklung zu wahren, zu berücksichtigen[17].

37. Mit dem Visakodex wird jedoch keine vollständige Harmonisierung erreicht[18]. Im dritten Erwägungsgrund heißt es ausdrücklich, dass der Visakodex durch einen gemeinsamen Regelungskorpus die „Weiterentwicklung der gemeinsamen Visumpolitik als Teil eines vielschichtigen Systems … durch die weitere Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und der

10 Übereinkommen zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. 2000, L 239, S. 13). Vgl. auch Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. 2000, L 239, S. 19).

11 Dritter Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 1 des Visakodex. Der Schengen-Besitzstand wird im Beschluss 1999/435/EG des Rates vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluss, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union (ABl. 1999, L 176, S. 1) definiert.

12 Urteil vom 10. April 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, Rn. 34).

13 Schengenvisastatistik für Konsulate – 2017. Diese Statistik ist verfügbar unter https://www.schengenvisainfo.com/.

14 Vgl. Art. 56 des Visakodex und die Entsprechungstabelle mit dem Vergleich des Visakodex mit den früheren Maßnahmen.

15 Vgl. 18. Erwägungsgrund des Visakodex und die Schlussanträge des Generalanwalts Bobek in der Rechtssache El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, Nr. 46). In dieser Hinsicht spiegelt der Visakodex die Schwerpunktsetzung der Kommission in ihrem Entwurf eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft, KOM(2006) 403 endg. (im Folgenden: Kommissionsvorschlag für einen Visakodex), S. 4 wider: „Durch Aufnahme aller Rechtsinstrumente, die die Verfahren und Voraussetzungen für die Visumerteilung regeln, in einen einzigen Visakodex, durch Erhöhung der Transparenz und durch Präzisierung der bestehenden Vorschriften, durch Einleitung von Maßnahmen zur stärkeren Harmonisierung der Verfahren sowie durch Verstärkung der Rechtssicherheit und der Verfahrensgarantien wird eine umfassende gemeinsame Politik einschließlich der Gleichbehandlung der Visumantragsteller gewährleistet.“

16 Vgl. meine Stellungnahme in der Rechtssache Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, Nr. 36).

17 Urteil vom 26. Oktober 2010, Vereinigtes Königreich/Rat (C-482/08, EU:C:2010:631, Rn. 48).

18 Vgl. in diesem Sinne meine Stellungnahme in der Rechtssache Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:170, Nr. 42).

Bearbeitungsgepflogenheiten bei den örtlichen konsularischen Dienststellen“ fördern soll. Die einheitliche Anwendung des Visakodex wird als ein zu erreichendes Ziel dargestellt und nicht als ein tatsächlicher Zustand, der sich bereits allein aus dem vom Visakodex geschaffenen System ergäbe [19].

38. Auch wenn dies nicht explizit erwähnt wird, ist das gegenseitige Vertrauen bei der Anwendung des Visakodex von grundlegender Bedeutung. Das dem Visakodex zugrunde liegende Haager Programm [20] betont das Bedürfnis nach echtem und substanziellem Fortschritt hin zur Fertigung des gegenseitigen Vertrauens und zur Förderung von gemeinsamen Politiken [21]. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, hat der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten im Unionsrecht fundamentale Bedeutung, da er die Schaffung und Aufrechterhaltung eines Raums ohne Binnengrenzen ermöglicht [22]. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit der Kooperation und Zusammenarbeit der Staaten des Schengen-Raums, die beschlossen haben, tatsächlich füreinander einzustehen, indem sie dafür gesorgt haben, dass die Auswirkungen der Entscheidung eines Mitgliedstaats nicht auf dessen Hoheitsgebiet beschränkt sind, sondern den Schengen-Raum insgesamt betreffen [23]. In diesem Zusammenhang haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit geschaffen, sich gegenseitig bei der Ausstellung und Verweigerung von Visa zu vertreten (Art. 8 des Visakodex) [24]. Diese Aspekte zeigen den hohen Grad an gegenseitigem Vertrauen, der für die Umsetzung des Visakodex erforderlich ist.

Zur ersten Frage

39. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 32 Abs. 3 des Visakodex dem entgegensteht, dass eine Bezugsperson die Möglichkeit hat, gegen die Verweigerung des Visums im eigenen Namen einen Rechtsbehelf einzulegen.

40. Die niederländische Regierung und die Kommission sind der Ansicht, dass diese Frage im vorliegenden Fall nicht relevant sei, weil sie die Situation in den Niederlanden betreffe, hier jedoch die Schweiz für einen Rechtsbehelf gegen die Ablehnungsentscheidung nach Maßgabe des schweizerischen Rechts zuständig sei.

41. Diese Auffassung ist abzulehnen, da sie die Antwort auf die anderen Vorlagefragen bereits vorwegnimmt.

42. Nach ständiger Rechtsprechung ist es Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts, sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für die Urteilsfindung als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof von ihm vorgelegten Fragen zu beurteilen [25]. Zudem hat die Bezugsperson im vorliegenden Fall in eigenem Namen Klage vor dem vorlegenden Gericht erhoben.

43. Vor diesem Hintergrund widme ich mich nun der Frage, wer ein Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen die Ablehnung eines Visumantrags gemäß Art. 32 Abs. 3 des Visakodex hat.

19 Vgl. in diesem Sinne Erwägungsgründe 18 und 22 des Visakodex und die Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, Nr. 42).

20 Vgl. Ziff. 1.7.3 des Haager Programms, den dritten Erwägungsgrund des Visakodex und den Kommissionsvorschlag für einen Visakodex, S. 2.

21 Vgl. die allgemeinen Leitlinien im Haager Programm.

22 Gutachten 2/13 (Beitritt der Union zur EMRK) vom 18. Dezember 2014, EU:C:2014:2454, Rn. 191.

23 Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi in der Rechtssache Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:232, Nr. 57).

24 Die Kommission hat vor Kurzem betont, dass Vertretungsvereinbarungen im Einklang mit dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens stehen, auf dem der Schengen-Besitzstand basiert. Vgl. Erläuterungen im Anhang des Entwurfs eines Vorschlags der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines [Visakodex] (COM[2018] 252 final) (im Folgenden: Kommissionsvorschlag zur Änderung des Visakodex), S. 7.

25 Vgl. u. a. Urteil vom 28. Februar 2012, Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, Rn. 36).

44. Nach dieser Vorschrift steht „Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde“, ausdrücklich ein Rechtsmittel zu [26]. Wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, gibt diese Bestimmung demnach Antragstellern bei einer endgültigen Ablehnung des Visumantrags ausdrücklich die Möglichkeit, einen Rechtsbehelf nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats einzulegen, der die Entscheidung erlassen hat [27].

45. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Visakodex den Mitgliedstaaten freistellt, einer Bezugsperson eines Antragstellers die Möglichkeit zu geben, in eigenem Namen Klage gegen eine Ablehnungsentscheidung zu erheben, oder ob der Visakodex diese Möglichkeit von vornherein ausschließt.

46. Die Antragsteller, die Kommission, die tschechische, die estnische, die niederländische und die schweizerische Regierung halten ein solches zusätzliches Recht nach nationalem Recht für zulässig. Sie führen den zweiten Satz von Art. 32 Abs. 3 des Visakodex an, wonach Rechtsmittel „gegen den Mitgliedstaat, der endgültig entschieden hat, und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedstaats zu führen“ sind.

47. Die dänische, die italienische und die polnische Regierung sind entgegengesetzter Auffassung. Art. 32 Abs. 3 des Visakodex begrenze das Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs auf die Antragsteller. Der Umstand, dass ein Antragsteller eine Bezugsperson vorweisen könne, könne den Anwendungsbereich der im Visakodex enthaltenen Rechtsbehelfe nicht verändern.

48. Ich teile die letztgenannte Auffassung nicht.

49. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass der Unionsgesetzgeber die Entscheidung, welche Art von Rechtsbehelf in welcher konkreten Ausgestaltung den Visumantragstellern zur Verfügung stehen soll, den Mitgliedstaaten überlassen hat. Wenn einschlägige Unionsregeln fehlen, ist es nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung jedes Mitgliedstaats, Verfahrensbestimmungen zu erlassen, die die Rechte von Privatpersonen schützen sollen, vorausgesetzt allerdings, dass sie nicht ungünstiger sind als diejenigen, die gleichartige Sachverhalte regeln, die dem innerstaatlichen Recht unterliegen (Äquivalenzgrundsatz), und dass sie die Ausübung der durch das Unionsrecht verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) [28].

50. Vor diesem Hintergrund möchte ich betonen, dass der Visakodex die Stellung der Bezugsperson nicht einheitlich festlegt.

51. Das Dokument, durch das die Bezugsperson in das Verfahren für die Visumausstellung einbezogen wird (Formular zur Kostenübernahme), wird von jedem Mitgliedstaat erstellt [29]. Der Visakodex enthält in seinem Anhang kein Musterformular für die Kostenübernahme – er überlässt vielmehr den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob ein solches Formular überhaupt erforderlich ist (und ob nicht z. B. eine entsprechende Erklärung zur Kostenübernahme ausreicht). Die einzige Anforderung betrifft die Sprache: Das Formular zum Nachweis der Kostenübernahme (soweit existent) muss nicht nur in der/den Amtssprache/n des zuständigen Mitgliedstaats, sondern zusätzlich in mindestens einer anderen Amtssprache der Organe der Europäischen Union abgefasst sein (Art. 14 Abs. 4 letzter Unterabsatz).

26 Die französische Fassung der Bestimmung ist ebenfalls eindeutig („les demandeurs qui ont fait l’objet d’une décision de refus de visa peuvent former un recours contre cette décision“), ebenso wie die niederländische Fassung, die Verfahrenssprache der vorliegenden Rechtssache („Aanvragers aan wie een visum is geweigerd, kunnen in beroep gaan“). Im – nicht rechtlich bindenden – Visahandbuch findet sich auf S. 79 derselbe Wortlaut: „Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde, steht ein Rechtsmittel zu.“

27 Urteil vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 24).

28 Urteil vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 25 und 26).

29 Art. 14 Abs. 4 des Visakodex.

52. Über die Benachrichtigung der Bezugsperson hinsichtlich der Entscheidung zur Ausstellung, Verweigerung, Aufhebung oder Annullierung des Visums schweigt der Visakodex [30].

53. Im Visakodex finden sich keine Bestimmungen zu den Eigenschaften, die eine Bezugsperson haben, noch zu den Voraussetzungen, die diese erfüllen muss. Das Visahandbuch (und ich möchte nochmals betonen, dass dieses keine Rechtsbindung entfaltet, sondern lediglich die Auslegung des Visakodex durch die Kommission darstellt) deutet an, dass Bezugspersonen nicht nur natürliche Personen, sondern auch Unternehmen und andere juristische Personen sein können.

54. Kurz gesagt: Der Visakodex sagt so gut wie nichts über die rechtliche Stellung der Bezugspersonen. Daher fallen die relevanten Fragen – unter Beachtung des Äquivalenz- und des Effektivitätsgrundsatzes – in die verfahrensrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten.

55. Nach meiner Ansicht umfasst dies auch die Möglichkeit der Bezugspersonen, einen Rechtsbehelf gegen eine Ablehnungsentscheidung gemäß innerstaatlichem Verfahrensrecht im eigenen Namen einzulegen, wie in Art. 32 Abs. 3 des Visakodex bestimmt.

56. Ich möchte lediglich hinzufügen, dass sie die nationalen Verfahrensbestimmungen sicherstellen müssen, dass (existente) Rechte der Bezugsperson auf Einlegung eines Rechtsbehelfs das im Visakodex verankerte Recht des Antragstellers auf Einlegung eines Rechtsbehelfs nicht berühren. Wenn ein Antragsteller bereits einen Rechtsbehelf gegen eine Ablehnungsentscheidung eingelegt hat, ist daher nur schwer vorstellbar, wie die Bezugsperson einen zweiten Rechtsbehelf gegen dieselbe Entscheidung einlegen könnte.

57. Es ist Sache des für die Auslegung nationalen Rechts allein zuständigen vorlegenden Gerichts festzustellen, ob und inwieweit die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Überprüfungsregelung diesen Anforderungen entspricht [31].

58. Ich komme daher zu dem Schluss, dass Art. 32 Abs. 3 des Visakodex die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, Bezugspersonen von Visumantragstellern das Recht einzuräumen, gegen die Ablehnung eines Visumantrags in eigenem Namen einen Rechtsbehelf einzulegen. Dieses Recht darf aber das Recht des Antragstellers auf Einlegung eines Rechtsbehelfs nicht berühren.

Zur zweiten und zur dritten Frage

59. Die zweite und die dritte Frage sind am besten zusammen zu prüfen. Das vorlegende Gericht möchte im Wesentlichen wissen, welcher Mitgliedstaat für den Fall, dass eine Vertretungsvereinbarung gemäß Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex existiert, die den vertretenden Mitgliedstaat ermächtigt, ein Visum zu verweigern, als der Mitgliedstaat anzusehen ist, der im Sinne von Art. 32 Abs. 3 des Visakodex endgültig entschieden hat.

60. In dieser Vorschrift bestimmt der Visakodex die Formulierung „Mitgliedstaat, der … endgültig entschieden hat“, das Visum zu verweigern (und daher zuständig für den Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung ist), nicht näher.

30 Mitteilungen an den Antragsteller werden geregelt in Art. 32 Abs. 2 des Visakodex (bei einer Ablehnungsentscheidung) und in Art. 34 Abs. 6 (bei einer Aufhebungs- oder Annullierungsentscheidung).

31 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 31).

61. Aus den Erfordernissen sowohl der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts als auch des Gleichheitssatzes folgt, dass die Formulierung einer unionsrechtlichen Bestimmung, die für die Ermittlung ihres Sinnes und ihrer Bedeutung nicht ausdrücklich auf das Recht der Mitgliedstaaten verweist, in der Regel in der gesamten Union eine autonome und einheitliche Auslegung erhalten müssen, die u. a. unter Berücksichtigung des Kontexts der Bestimmung und des mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziels gefunden werden muss [32].

62. Zwei diametral entgegengesetzte Auffassungen sind dem Gerichtshof vorgetragen worden. Die tschechische, die dänische, die estnische, die französische, die niederländische, die polnische und die schweizerische Regierung sowie die Kommission tragen vor, dass bei Abschluss einer bilateralen Vertretungsvereinbarung gemäß Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex alle Aspekte auf den *vertretenden* Staat übergehen: sowohl die Entscheidungsfindung selbst als auch die Zuständigkeit für einen späteren Rechtsbehelf. Die Antragsteller und die italienische Regierung tragen vor, dass die endgültige Entscheidung dem *vertretenen* Mitgliedstaat zustehen müsse, der dann also für Rechtsbehelfe gegen eine Ablehnungsentscheidung zuständig sei.

63. Ich bin der Ansicht, dass bei Existenz einer Vertretungsvereinbarung nach Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex die Zuständigkeit für den Rechtsbehelf gegen die Ablehnung eines Visumsantrags bei dem vertretenen Mitgliedstaat verbleibt.

64. Ausgangspunkt meiner Analyse ist der Begriff des nach dem Visakodex für die Prüfung und Entscheidung eines Visumantrags „zuständigen Mitgliedstaats“. Art. 5 Abs. 1 bis 3 des Visakodex weist diese Zuständigkeit den jeweiligen Mitgliedstaaten in Abhängigkeit von der Visumsart zu. Im vorliegenden Fall ist der zuständige Mitgliedstaat der Staat, der einziges Reiseziel war, die Niederlande. Nach der allgemeinen Regel zur territorialen Zuständigkeit der Konsulate in Art. 6 Abs. 1 des Visakodex wird der Visumantrag vom Konsulat des Mitgliedstaats geprüft und beschieden, in dessen Konsularbezirk der Antragsteller seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat. Es wären dann die Justizbehörden dieses Mitgliedstaats, die für einen Rechtsbehelf gegen diese Entscheidung nach Art. 32 Abs. 3 des Visakodex zuständig sind. Dies ist die allgemeine Zuständigkeitsregel nach dem Visakodex.

65. Dies ist nach meiner Ansicht auch der „natürliche Gerichtsstand“ für einen solchen Rechtsbehelf. Sie stimmt mit dem einzigen bzw. Hauptreiseziel der Antragsteller sowie demjenigen Mitgliedstaat überein, zu dem die Antragsteller wegen ihres geplanten Kurzaufenthalts innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten eine Verbindung aufweisen (wodurch sie in den Geltungsbereich des Visakodex fallen).

66. Vor diesem allgemeinen Hintergrund sieht Art. 8 des Visakodex sodann Vertretungsvereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten vor, um sicherzustellen, dass Antragsteller ihren Visumantrag vor Ort einreichen können [33] und nicht gezwungen sind, zum nächsten Konsulat des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet sie einreisen wollen, zu fahren (was in einigen Fällen eine lange Reise – vielleicht sogar in ein anderes Land – bedeuten könnte).

67. Aber wie weit reicht die Vertretung?

32 Urteil vom 13. September 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, Rn. 36 und die dort angeführte Rechtsprechung).

33 Vgl. auch vierter Erwägungsgrund des Visakodex.

68. Zu Umfang und möglichen Formen der Vertretung heißt es in Art. 8 Abs. 1, dass sich „ein Mitgliedstaat bereit erklären [kann], einen anderen nach Artikel 5 *zuständigen* Mitgliedstaat bei der *im Namen dieses Mitgliedstaats* erfolgenden Prüfung von Anträgen und der Erteilung von Visa zu vertreten“ (Hervorhebung nur hier)[34]. Alternativ kann die Vertretungsmacht auch ausschließlich auf die „Entgegennahme der Anträge und [die] Erfassung der biometrischen Identifikatoren“ beschränkt sein. In diesem Fall verbleibt die Entscheidungsfindung erst recht bei dem vertretenen Mitgliedstaat.

69. Art. 8 Abs. 2 sieht als Standardform der Vertretung vor, dass das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats, wenn es beabsichtigt, einen Visumantrag abzulehnen, den betreffenden Antrag den zuständigen Behörden des vertretenen Mitgliedstaats übermittelt, damit diese die endgültige Entscheidung über den Antrag treffen. Offenkundig sah der Unionsgesetzgeber ursprünglich die in Art. 8 Abs. 2 vorgesehene Vertretungsform als Regel an. Als Ausnahmeregelung sieht Art. 8 Abs. 4 Buchst. d eine Vertretungsform vor, bei der „abweichend von Absatz 2 das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats [vom vertretenden Mitgliedstaat] ermächtigt werden [kann], nach Prüfung des Antrags *die Visumerteilung zu verweigern*“ (Hervorhebung nur hier)[35]. Es gibt hier jedoch keinen Hinweis darauf, dass die *Zuständigkeit* (im Unterschied dazu, welcher Mitgliedstaat den Antrag bearbeitet) dabei übertragen oder verlagert wird. Der in Art. 5 als zuständig identifizierte Mitgliedstaat behält seine Zuständigkeit für die beschriebenen Zwecke. Der vertretende Mitgliedstaat handelt „im Namen“ des zuständigen Mitgliedstaats.

70. Das Standardformular für die Mitteilung (u. a.) über die Ablehnung eines Visumantrags (Anhang VI des Visakodex) entspricht dem Wortlaut in Art. 8 Abs. 1. Es beginnt mit den Worten: „Die _____ Botschaft/das Generalkonsulat/das Konsulat/[andere zuständige Behörde] in _____ hat [*im Namen von* (Name des vertretenen Mitgliedstaats)]“ (Hervorhebung nur hier). Der Satzteil in eckigen Klammern soll offensichtlich eingefügt werden, wenn eine Vertretungsvereinbarung existiert[36]. Er soll den Antragsteller darüber informieren, dass der vertretende Mitgliedstaat die Ablehnungsentscheidung als Beauftragter oder Vertreter des zuständigen – vertretenen – Mitgliedstaats trifft.

71. Somit ergibt sich aus der Analyse des Wortlauts und der Systematik des Visakodex, dass i) der zuständige Mitgliedstaat für die Erteilung oder Versagung von Visa u. a. derjenige ist, in dessen Hoheitsgebiet das einzige Reiseziel liegt (Art. 5), ii) der zuständige Mitgliedstaat von einem anderen Mitgliedstaat für die Zwecke der Entgegennahme der Anträge (Art. 8 Abs. 1 a. E.), der Erteilung von Visa (Art. 8 Abs. 1 und 2) oder sowohl der Erteilung als auch der Verweigerung von Visa (Art. 8

34 Der Wortlaut in Art. 8 Abs. 1, dem zufolge der vertretende Mitgliedstaat „im Namen“ des vertretenen Mitgliedstaats handelt, ist in den von mir geprüften Sprachfassungen einheitlich: „Een lidstaat kan ermee instemmen een andere lidstaat die op grond van artikel 5 bevoegd is, te vertegenwoordigen voor het onderzoeken van aanvragen voor en de afgifte van visa *namens die lidstaat*“ (niederländisch); „Un État membre peut accepter de représenter un autre État membre compétent au sens de l’article 5 en vue d’examiner les demandes et de délivrer les visas *pour le compte de cet autre État membre*“ (französisch); „A Member State may agree to represent another Member State that is competent in accordance with Article 5 for the purpose of examining applications and issuing visas on behalf of that Member State“ (englisch); „Uno Stato membro può accettare di rappresentare un altro Stato membro che sia competente ai sensi dell’articolo 5 ai fini dell’esame delle domande e del rilascio dei visti *per conto di tale Stato*“ (italienisch); „Um Estado-Membro pode aceitar representar outro Estado-Membro com competência nos termos do artigo 5.o para efeitos de análise de pedidos e de emissão de vistos *em nome desse Estado-Membro*“ (portugiesisch); „Un Estado miembro podrá aceptar representar a otro Estado miembro que sea competente con arreglo al artículo 5 a efectos de examinar las solicitudes y expedir los visados *en nombre de ese Estado miembro*“ (spanisch).

35 Der Kommissionsvorschlag zur Änderung des Visakodex schlägt vor, den jetzigen Art. 8 Abs. 2 des Visakodex zu streichen „um sicherzustellen, dass der vertretende Mitgliedstaat in vollem Umfang für die Bearbeitung von Visumanträgen im Namen des vertretenen Mitgliedstaats zuständig ist. Dies entspricht dem Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens, auf dem der Schengen-Besitzstand beruht“ (S. 7). Der Vorschlag ist noch keine *lex lata*, und im vorliegenden Fall soll der Gerichtshof den Visakodex auslegen, wie er zum maßgeblichen Zeitpunkt in Kraft war. Trotzdem möchte ich anmerken, dass der Vorschlag mit Bezug auf die Handlungen des vertretenden Mitgliedstaats (der „im vollen Umfang für die *Bearbeitung* von Visumanträgen verantwortlich ist“) noch von einer Vornahme „*im Namen* des vertretenen Mitgliedstaats“ spricht (Hervorhebung nur hier).

36 Auch der Wortlaut des Anhangs VI scheint in den von mir geprüften Sprachfassungen einheitlich zu sein: „[namens (naam van de vertegenwoordigde lidstaat)]“ (niederländisch); „[au nom de (nom de l’État membre représenté)]“ (französisch); „[on behalf of (name of represented Member State)]“ (englisch); „[a nome di (nome dello Stato membro rappresentato)]“ (italienisch), „[em nome de (nome do Estado-Membro representado)]“ (portugiesisch), „[en nombre de (nombre del Estado miembro representado)]“ (spanisch).

Abs. 1 und 4 Buchst. d) vertreten werden kann, iii) die Vorschriften über die Zuständigkeit in Art. 5 des Visakodex die Grundlage für die Vertretungsvereinbarungen bilden und unverändert bleiben, iv) der vertretende Mitgliedstaat bei der Verweigerung eines Visums „im Namen" des vertretenen Mitgliedstaats handelt (Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 4).

72. Vor diesem Hintergrund wende ich mich der Frage zu, die Justizbehörden welchen Mitgliedstaats für die Rechtsbehelfe gemäß Art. 32 Abs. 3 des Visakodex zuständig sind.

73. Art. 32 Abs. 1 und 2 betreffen die Umstände, unter denen ein Visum verweigert werden soll, bzw. die Mitteilung über die Verweigerung an den Visumsantragsteller auf dem in Anhang VI des Visakodex enthaltenen Standardformular. Art. 32 Abs. 3 sieht das Recht des Antragstellers vor, im Falle einer Ablehnung einen Rechtsbehelf „gegen den Mitgliedstaat, der endgültig über den Visumantrag entschieden hat", einzulegen.

74. Mit folgendem „Hinweis" (unmittelbar vor den offiziellen Stempeln und Unterschriften) schließt das Standardformular in Anhang VI des Visakodex: „Der Betroffene kann entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften Beschwerde gegen die Entscheidung zur Verweigerung/Annullierung/Aufhebung eines Visums einlegen."

75. Wenn der zuständige Mitgliedstaat selbst durch ein eigenes Konsulat in dem Drittland präsent ist und selbst die Visumanträge bearbeitet, ist der Ablauf hinreichend klar. Der zuständige Mitgliedstaat prüft den Antrag und entscheidet über eine Visumausstellung oder -verweigerung. Dies tut er in eigenem Namen im Rahmen seiner Zuständigkeit gemäß Art. 5. Sein Name wird ohne jeglichen Zusatz auf dem Ablehnungsformular als zuständiger Staat auftauchen; und ein Rechtsbehelf nach Art. 32 Abs. 3 ist gemäß dem innerstaatlichen Recht an seine Gerichte zu richten.

76. Wenn eine Vertretungsform im Sinne von Art. 8 Abs. 4 Buchst. d vereinbart ist, prüft natürlich in der Praxis der vertretende Staat den Antrag und entscheidet über die Ablehnung. Er tut dies jedoch „im Namen" des Mitgliedstaats, der nach den Kriterien in Art. 5 für diese Entscheidung zuständig ist.

77. Der vertretende Mitgliedstaat handelt im Rahmen seiner Ermächtigung durch den vertretenen Mitgliedstaat: Gemäß Art. 8 Abs. 4 Buchst. d kann durch eine bilaterale Vertretungsvereinbarung „das Konsulat des vertretenden Mitgliedstaats *ermächtigt* werden, die Visumerteilung zu verweigern" (Hervorhebung nur hier). Diese Entscheidung ist die „endgültige Entscheidung" im Sinne von Art. 32 Abs. 3. Aber der vertretende Mitgliedstaat handelt nur „im Namen" des vertretenen Mitgliedstaats (Art. 8 Abs. 1). Der Umfang der Vertretung wird den Antragstellern deutlich in der Ablehnungsentscheidung mitgeteilt (Anhang VI des Visakodex). Daher verbleibt die Zuständigkeit für die endgültige Entscheidung bei dem vertretenen Mitgliedstaat und wird in der dem Antragsteller mitgeteilten Ablehnungsentscheidung eindeutig dem vertretenen Mitgliedstaat *zugeschrieben*. Daher verbleibt die Zuständigkeit für einen Rechtsbehelf gegen eine Ablehnungsentscheidung bei dem vertretenen Mitgliedstaat.

78. Auch der Zweck des Visakodex stützt diese Ansicht.

79. Der Abschluss von Vertretungsvereinbarungen dient gerade dem Zweck, den Antragstellern unverhältnismäßigen Reise- und Kostenaufwand für den Zugang zu einem Konsulat zu ersparen [37]. Wie sich aus dem 29. Erwägungsgrund eindeutig ergibt, achtet der Visakodex die Grundrechte und Grundsätze der Charta und der EMRK und muss entsprechend ausgelegt werden [38]. Es ist davon auszugehen, dass die Behandlung von Antragstellern in allen am Schengen-Besitzstand beteiligten Staaten die Anforderungen aus der Charta und der EMRK erfüllt [39].

37 Vierter Erwägungsgrund des Visakodex und Art. 8 Abs. 6.

38 Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 32).

39 Vgl. entsprechend Urteil vom 21. Dezember 2011, N.S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 80).

80. Hierzu gehört auch ein effektiver gerichtlicher Schutz, der sich als allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt und in Art. 47 der Charta und den Art. 6 und 13 der EMRK verankert ist [40].

81. Durch die Anerkennung der Zuständigkeit des vertretenen Mitgliedstaats für die Prüfung von Rechtsbehelfen wird zum einen den Antragstellern der Zugang zu ihrem – wie ich es genannt habe (siehe oben, Nr. 65) – „natürlichen Gerichtsstand" gewährleistet und zum anderen der Grundsatz eines effektiven gerichtlichen Schutzes am besten umgesetzt. Diese Lösung verhindert, dass Antragsteller gezwungen sind, den Rechtsbehelf bei einem Gericht eines Mitgliedstaats einzulegen, zu dem sie keinerlei Verbindung aufweisen und der nicht ihr Reiseziel ist. Sie verhindert damit also, dass die Antragsteller einen unverhältnismäßigen Aufwand betreiben müssen, um eine gerichtliche Überprüfung veranlassen zu können.

82. Im Rahmen der vorliegenden Rechtssache hat diese Lösung den zusätzlichen Vorteil, dem zuständigen nationalen Gericht die Möglichkeit zu geben, dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen im Hinblick auf die Auslegung des Visakodex vorzulegen. Die gegenteilige Lösung hätte zur Folge, dass die Gerichte eines Drittlandes zuständig wären. Die Gerichte dort haben jedoch nicht die Möglichkeit, dem Gerichtshof ein Vorabentscheidungsersuchen vorzulegen; und der Mechanismus, der die einheitliche Anwendung und Auslegung des Schengen-Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Schweiz [41] sicherstellen soll, ist mit dem Verfahren gemäß Art. 267 AEUV nicht vergleichbar.

83. Außerdem soll der Visakodex die Kohärenz und die Gleichbehandlung der Antragsteller gewährleisten [42]. Wenn Visumsanträge für die Reise in ein und denselben Mitgliedstaat (z. B. die Niederlande), von Konsulaten verschiedener Mitgliedstaaten überall auf der Welt kraft Vertretungsvereinbarungen gemäß Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex abgelehnt werden können, wäre die Ansicht, dass Rechtsbehelfe gegen diese Entscheidungen bei den Justizbehörden der jeweiligen vertretenden Mitgliedstaaten einzulegen sind, mit der Gefahr verbunden, dass die Beschwerden von Antragstellern, die denselben Mitgliedstaat besuchen möchten, verschieden behandelt werden.

84. Ich möchte hinzufügen, dass in der Praxis auch dann Schwierigkeiten entstünden, wenn ein bestimmter Mitgliedstaat ein weitverbreitetes Netzwerk an Konsulaten unterhält. Er könnte in bestimmten Fällen der einzige Mitgliedstaat mit einem Konsulat in einem bestimmten Land sein. Beispielsweise ist Frankreich der einzige Mitgliedstaat mit einer Präsenz in Dschibuti und vertritt dort 17 andere Mitgliedstaaten für die Zwecke der Visumanträge [43]. Wenn (anders als nach meiner Einschätzung) Frankreich als der zuständige Mitgliedstaat gälte und die endgültige Entscheidung für die Ablehnung eines Visumantrags träfe, wären dann die französischen Gerichte zuständig für die Prüfung von Rechtsbehelfen gegen Ablehnungsentscheidungen für Antragsteller, die 17 verschiedene Länder besuchen möchten.

85. Ich komme daher zu dem Schluss, dass im Falle einer existierenden Vertretungsvereinbarung, durch die der vertretende Mitgliedstaat gemäß Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex ermächtigt wird, ein Visum zu verweigern, der vertretene Mitgliedstaat der Mitgliedstaat ist, der im Sinne von Art. 32 Abs. 3 des Visakodex endgültig über den Antrag entschieden hat. Zuständig für die Entscheidung über Rechtsbehelfe gegen diese Ablehnungsentscheidung sind daher die Justizbehörden des vertretenen Mitgliedstaats.

40 Urteil vom 22. Dezember 2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, Rn. 29).

41 Siehe oben, Nrn. 18 bis 20.

42 Siehe oben, Nrn. 36 und 37.

43 Vgl. die Übersicht über die diplomatischen Missionen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten, die für die Bearbeitung von Visumanträgen und Vertretungsvereinbarungen gemäß Art. 8 Abs. 1 des Visakodex verantwortlich sind; Dokument vom 15. Januar 2018, verfügbar auf der Website der Europäischen Kommission.

Zur vierten Frage

86. Mit der vierten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob eine Auslegung von Art. 8 Abs. 4 Buchst. d und Art. 32 Abs. 3 des Visakodex dahin, dass der vertretende Mitgliedstaat für die Prüfung der Rechtsbehelfe gegen eine Ablehnungsentscheidung zuständig ist, mit dem in Art. 47 der Charta verankerten effektiven Rechtsschutz vereinbar ist.

87. Diese Frage wird nun dann relevant, wenn der Gerichtshof feststellt, dass der vertretende Staat für die Prüfung der Rechtsbehelfe gegen eine Ablehnungsentscheidung nach Art. 8 Abs. 4 Buchst. d des Visakodex zuständig ist. Ich habe bereits meine Auffassung dargelegt, dass die Auslegung dieser Bestimmungen dahin, dass der *vertretene* Mitgliedstaat für die Entscheidung über die Rechtsbehelfe gegen eine Entscheidung, mit der ein Visum abgelehnt wird, zuständig ist, die Lösung ist, die das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Daher besteht nach meiner Ansicht für die Beantwortung der vierten Frage keine Notwendigkeit.

Ergebnis

88. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die Vorlagefragen der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Utrecht, Niederlande), wie folgt zu antworten:

– Art. 32 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, Bezugspersonen von Visumantragstellern das Recht einzuräumen, gegen die Ablehnung eines Visumantrags im eigenen Namen einen Rechtsbehelf einzulegen. Dieses Recht darf aber das Recht des Antragstellers auf Einlegung eines Rechtsbehelfs nicht berühren.

– Existiert eine Vertretungsvereinbarung, durch die der vertretende Mitgliedstaat gemäß Art. 8 Abs. 4 Buchst. d der Verordnung Nr. 810/2009 ermächtigt wird, ein Visum zu verweigern, ist der vertretene Mitgliedstaat der Mitgliedstaat, der im Sinne von Art. 32 Abs. 3 der Verordnung Nr. 810/2009 endgültig über den Antrag entschieden hat. Zuständig für die Entscheidung über Rechtsbehelfe gegen diese Ablehnungsentscheidung sind daher die Justizbehörden des vertretenen Mitgliedstaats.