



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION JUSTIZ, FREIHEIT UND SICHERHEIT

Der Generaldirektor

Brüssel, den **30 JUN 2006**
JLS.B.1/GB/ic - D/06/7772

Sehr geehrter Herr Botschafter,

die Kommissionsdienststellen wurden von Herrn [REDACTED] auf den Fall seiner russischen Schwiegereltern Frau [REDACTED] und Herrn [REDACTED] aufmerksam gemacht, die Schwierigkeiten haben, sich für den Besuch ihrer Tochter, ihres Schwiegersohns und ihrer beiden Enkelkinder, wohnhaft in [REDACTED], ein Kurzvisum zu beschaffen.

1. Gestatten Sie mir, an dieser Stelle die nach Auskunft von Herrn [REDACTED] bestehenden Probleme kurz zusammenfassen.

Frau [REDACTED] lebt in [REDACTED], im fernen Osten der russischen Föderation. Sie besucht regelmäßig ihre Angehörigen in [REDACTED]. Für jeden Besuch muss sie persönlich bei der Auslandsvertretung in Moskau vorsprechen und zu diesem Zweck eine (mehrere Tausend Kilometer) lange, kostspielige Anreise auf sich nehmen. Die Beantragung eines Visums im Konsulat von Novossibirsk, was für die Betroffene sehr viel praktischer wäre, ist aus Gründen der geografischen Zuständigkeiten der konsularischen Vertretungen Deutschlands in Russland offenbar nicht möglich.

Laut Herrn [REDACTED] bestehen die zuständigen deutschen Behörden unter Berufung auf die Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen auf einem persönlichen Erscheinen, obwohl der Betroffenen in der Vergangenheit bereits Schengen-Visa erteilt worden sind und der Aufenthalt noch nie Anlass zu Beanstandungen gab.

Im Gegensatz zu seiner Ehegattin hat Herr [REDACTED] bisher offenbar noch keinen Antrag auf ein Besuchervisum gestellt. Im März diesen Jahres hat sich Herr [REDACTED] wegen eines geplanten Besuchs im Herbst 2006 an die zuständige Behörde gewandt

Seiner Exzellenz Herrn Dr. Wilhelm SCHÖNFELDER
Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union
Rue Jacques de Lalaing, 19
B - 1040 Brüssel

(Landeshauptstadt [REDACTED], Fachbereich Recht und Ordnung, Ausländerangelegenheiten), um sich einen Sichtvermerk für die Kostenübernahmeerklärung für den Aufenthalt seines Schwiegervaters erteilen zu lassen. Am 17.3.2006 befand die zuständige Behörde, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit des Verpflichtungserklärenden nicht glaubhaft gemacht worden sei, und fügte den Vermerk „Bonität nicht gegeben“ hinzu.

Herr [REDACTED] hat seinem Schreiben an die Kommissionsdienststellen zwei Schreiben des Auswärtigen Amtes zum Verfahren der Erteilung von Schengen-Visa (Schreiben vom 10.7.2001 / Gz. 509-516 VI/T [REDACTED] und Schreiben vom 17.10.2005/Gz. 509516.00/VI Gerber-Belinskaia), den E-Mail-Austausch mit dem Leiter der Rechts- und Konsularabteilung bei der deutschen Botschaft in Moskau, Herrn Reinhard Krapp, von Ende 2005 und das Rundschreiben vom 22.11.2005 (Gz. 508-1-516.20) des Auswärtigen Amtes an sämtliche Auslandsvertretungen beigelegt.

2. Die Sachverhaltsdarstellung von Herrn [REDACTED] veranlasst uns aus Sicht des Gemeinschaftsrechts zu folgenden Bemerkungen:

2.1. Zunächst bedarf es einer Klarstellung: Die Schwiegereltern von Herrn [REDACTED] können sich nicht auf die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Freizügigkeit berufen. Die den Mitgliedstaaten gemäß den Richtlinien 68/360 und 73/148¹ auferlegte Verpflichtung, Familienangehörigen von Unionsbürgern bei der Visumerteilung „alle Erleichterungen“ zu gewähren, derer sie bedürfen, und ihnen die Visa kostenlos auszustellen, findet im vorliegenden Fall aus zwei Gründen keine Anwendung: Zunächst einmal sind die Schwiegereltern keine Angehörigen im Sinne der genannten Richtlinien. Da Herr [REDACTED] außerdem in Deutschland wohnhaft ist, handelt es sich nicht um einen Fall der Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit. Ohne einen Bezug zur Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit können jedoch die die Visumerteilung betreffenden Vorschriften der genannten Richtlinien nicht geltend gemacht werden.

2.2. Die Modalitäten für die Ausstellung der Visa bestimmen sich somit ausschließlich nach den Vorschriften der Gemeinsamen Konsularischen Instruktionen (GKI)², die, seit sie durch den Vertrag von Amsterdam in den Rahmen der Union übernommen und im EG-Vertrag eine Rechtsgrundlage erhalten haben (Artikel 62), Bestandteil des Gemeinschaftsrechts sind.

Zur Forderung des persönlichen Erscheinens des Antragstellers im Konsulat:

Die GKI sehen vor, dass der Antragsteller grundsätzlich persönlich im Konsulat vorstellig werden muss. Dies wird deshalb verlangt, weil die Unterredung mit dem Antragsteller u.a. eine bessere Einschätzung des Reisezwecks, der Rückkehrwilligkeit und des Migrationsrisikos ermöglicht.

Von diesem Grundsatz kann jedoch abgewichen werden. In Ziff. III.4 der GKI („Persönliches Gespräch mit dem Antragsteller“) heißt es:

¹ Seit 30.4.2006 durch die Richtlinie 38/2004 aufgehoben.

² Letzte Fassung veröffentlicht im ABl. C 326 vom 22.12.2005.

„Der Antragsteller muss grundsätzlich aufgefordert werden, persönlich in der Auslandsvertretung zu erscheinen, um den Zweck seines Antrags mündlich zu erläutern, insbesondere, wenn berechtigte Zweifel hinsichtlich des tatsächlichen Reisezwecks oder seiner Absicht, auch wirklich die Rückreise anzutreten, bestehen.

Bestehen keine Zweifel über die bona-fide-Eigenschaft des Antragstellers, kann von diesem Grundsatz unter Berücksichtigung der Bekanntheit des Antragstellers oder der Entfernung der Auslandsvertretung von seinem Wohnort abgewichen werden (...).“

Hieraus folgt, dass das persönliche Erscheinen des Antragstellers die Regel ist, dass die Auslandsvertretungen aber im Rahmen ihrer Ermessensbefugnis davon abweichen können, wenn die in der Vorschrift genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Der vom Auswärtigen Amt im vorletzten Absatz seines Schreibens an Herrn [REDACTED] vom 17.10.2005 vertretene Standpunkt geht nach Ansicht der Kommissionsdienststellen insofern weiter als die GKI, als danach die Entbindung von der Verpflichtung des persönlichen Erscheinens denjenigen Personen vorbehalten zu sein scheint, die ein Visum für eine über ein Reisebüro gebuchte Reise beantragen. Das Rundschreiben vom 22.11.2005 an die Auslandsvertretungen der Bundesrepublik Deutschland kommt der Sichtweise der Kommissionsdienststellen näher, da es ausdrücklich vorsieht, dass bei Personen, denen von den Auslandsvertretungen die Bona fide-Eigenschaft zuerkannt wurde, auf ein persönliches Erscheinen verzichtet werden kann.

Ausgehend von den GKI-Kriterien, die eine Entbindung des Antragstellers von der Verpflichtung des persönlichen Erscheinens ermöglichen, sind nach Ansicht der Kommissionsdienststellen im vorliegenden Fall folgende Aspekte zu berücksichtigen: Frau [REDACTED] ist in Russland an einem Ort wohnhaft, der sich rund 8 000 km von der deutschen Auslandsvertretung in Moskau entfernt befindet; sie hat in der Vergangenheit schon mehrfach bei der deutschen Auslandsvertretung einen Visumsantrag für denselben Zweck gestellt, nämlich den Besuch ihrer Tochter, ihres Schwiegersohns und ihrer Enkel, die in Deutschland wohnhaft sind, und sie hat die ihr bisher ausgestellten Visa offenbar noch nie missbraucht. Angesichts dieses Tatbestands – immer vorausgesetzt, er entspricht den Tatsachen – sind die Kommissionsdienststellen der Ansicht, dass Frau [REDACTED] die Voraussetzungen der GKI für die Freistellung von der persönlichen Vorsprache in der Auslandsvertretung für die Zwecke der Erteilung eines Besuchervisums erfüllt.

Zur Art des Visums:

Gemäß den GKI (Ziffer V.2.1) kann ein Visum mit einjähriger Gültigkeit, das zu mehrmaliger Einreise berechtigt, „Personen ausgestellt werden, die die erforderlichen Garantien bieten und für eine Vertragspartei von besonderem Interesse sind“, wobei „in Ausnahmefällen die Möglichkeit [besteht], bestimmten Kategorien von Personen Visa mit einer Gültigkeitsdauer von über einem Jahr bis zu höchstens fünf Jahren zu erteilen“.

Im Fall von Frau [REDACTED] rechtfertigen nach Ansicht der Kommissionsdienststellen die besonderen Umstände (große Entfernung des Wohnortes von der deutschen Auslandsvertretung, kein Missbrauch früherer Visa, Beibehaltung desselben Reisezwecks, nämlich Besuch von Familienangehörigen und Übernahme der Aufenthaltskosten durch die Familie in Deutschland) ausnahmsweise die Ausstellung eines Mehrjahresvisums für die mehrfache Einreise.

Von einer ähnlichen Sichtweise zeugt auch das Rundschreiben vom 22.11.2005 an die deutschen Auslandsvertretungen. Nicht ganz einsichtig ist den Kommissionsdienststellen allerdings die Formulierung in Ziffer II.b, wonach bei Familienangehörigen von

Deutschen bzw. von Angehörigen der EU/EWR-Staaten „ein besonders strenger Maßstab anzulegen ist“.

Zur Kostenübernahme:

Die Formulierung der GKI (Ziffer V.1.4) ist diesbezüglich keineswegs eindeutig. In dem Spiegelstrich „Belege über die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts“ fehlt der Hinweis auf die Kostenübernahmeerklärung als hinreichender Beleg dafür, dass für den Lebensunterhalt gesorgt ist. Der Spiegelstrich „Belege über die Unterkunft“ sieht unter dem Buchstaben c) zwei Arten von Unterkunftsbescheinigungen vor, die mit dem Hinweis versehen sind, dass diese Bescheinigungen „als praktisches Hilfsmittel“ anzusehen sind, „um (...) eine Unterkunft oder gegebenenfalls die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts belegen zu können“ (eigene Hervorhebung). Ein solches Dokument, so heißt es dort ferner, „muss (...) auf jeden Fall den Namen des Gastgebers und des Gastes bzw. der Gäste sowie die Anschrift enthalten und Dauer sowie Zweck der Aufnahme, den möglichen Verwandtschaftsgrad und den rechtmäßigen Aufenthalt des Gastgebers belegen“.

Trotz der Unzulänglichkeiten in der Abfassung der GKI dürfte jedoch u.a. eine Verpflichtungserklärung zu den Unterlagen gehören, mit denen das Vorhandensein ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts belegt werden kann. Dies entspricht im Übrigen auch der Sicht der deutschen Behörden, wie der von Deutschland gelieferte Text für Anlage VII der GKI („Jährlich von den nationalen Behörden für den Grenzübertritt festgelegte Richtbeträge“) beweist. Darin wird nämlich ausdrücklich als Mittel zum Nachweis des Vorhandenseins der erforderlichen finanziellen Mittel die Verpflichtungserklärung des Gastgebers genannt.

Die Verpflichtungserklärung in Anlage XV der GKI enthält die in den GKI verlangten Mindestangaben, darunter auch die Rubrik „Verwandtschaftsbeziehung mit dem Antragsteller“. Im vorliegenden Fall hat die zuständige Behörde in [REDACTED] hier „weitläufige Verwandtschaft“ eingetragen. Nach Auffassung der Kommissionsdienststellen wird mit dem Begriff „weitläufige Verwandtschaft“ gemeinhin ein verwandtschaftliches Verhältnis bezeichnet, das weit weniger eng ist als das Verhältnis zwischen Schwiegersohn und Schwiegervater. Um Missverständnisse im weiteren Verlauf des Verfahrens zu vermeiden, muss die Behörde, die den Sichtvermerk für die Verpflichtungserklärung erteilt, bei der Prüfung des Visumsantrags den genauen Verwandtschaftsgrad angeben (Schwiegervater), der der zuständigen Behörde im vorliegenden Fall bekannt war.

Was die Bonität des Verpflichtungserklärenden betrifft, so unterscheidet das deutsche Formular zwischen *glaubhaft gemacht* bzw. nicht glaubhaft gemacht und *nachgewiesen* bzw. nicht nachgewiesen. Den Kommissionsdienststellen ist nicht klar, was die zuständige Behörde in Hannover zu der Annahme veranlasst hat, der Gastgeber, Herr [REDACTED], *habe nicht glaubhaft gemacht*, dass er in wirtschaftlichen Verhältnissen lebt, die eine Einladung seines Schwiegervaters ermöglichen. Da Herr [REDACTED] über einen sicheren Arbeitsplatz und ein monatliches Einkommen in Höhe von 2 500 EUR verfügt, was er durch Vorlage von Gehaltszetteln nachgewiesen hat, stellt sich für die Kommissionsdienststellen die Frage, was die Behörden zu ihrem ablehnenden Bescheid bewogen hat (Verwendung von Richtsätzen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Verhältnisse? Schulden des Gastgebers? Sonstige Gründe?).

Die Bewertung einer Verpflichtungserklärung durch die Behörden in Deutschland beeinflusst maßgeblich die anschließende Entscheidung der Auslandsvertretung über den Visumsantrag, da die Auslandsvertretung selbst nicht in der Lage ist, die finanzielle Leistungsfähigkeit des Gastgebers zu beurteilen. Für die Kommissionsdienststellen ist es daher von allergrößter Bedeutung, dass die Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Gastgebers durch die Behörde in Deutschland anhand objektiver und nachvollziehbarer Kriterien erfolgt.

Für eine ausführliche Stellungnahme Ihrer Behörden zum Vorgehen in der Sache Frau [REDACTED] und Herr [REDACTED] innerhalb von zwei Monaten wäre ich Ihnen dankbar.

Mit vorzüglicher Hochachtung



Jonathan FAULL