



Ausarbeitung

Verweigerung von Kurzzeitvisa (für touristische Zwecke) für russische Staatsangehörige im Lichte des EU-Rechts

Verweigerung von Kurzzeitvisa (für touristische Zwecke) für russische Staatsangehörige im Lichte des EU-Rechts

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 052/22
Abschluss der Arbeit: 22. September 2022
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa 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. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Überblick über den maßgeblichen Unionsrechtsrahmen	5
2.1.	Visakodex	5
2.2.	Schengener Grenzkodex	7
2.3.	Rechtliche Entwicklung bezüglich der Visaerteilung an russische und belarussische Staatsangehörige	8
3.	Rechtliche Vorgaben des Visakodex bezüglich einer (Pauschal-)Verweigerung von Kurzzeitvisa für touristische Zwecke	11
3.1.	Naheliegende Verweigerungsgründe angesichts der politischen und wirtschaftlichen Situation in Russland	11
3.2.	Insbesondere: Visumverweigerung aufgrund des Ordre-Public-Vorbehalts aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex	12
3.2.1.	Erste Annäherung an die Auslegung des Ordre-Public-Vorbehalts	12
3.2.2.	Gefährdung der internationalen Beziehungen	15
3.2.2.1.	Auslegung der Tatbestandsmerkmale „internationale Beziehungen“ und „Gefahr“	15
3.2.2.1.1.	Begriff der internationalen Beziehungen	15
3.2.2.1.2.	Anforderungen an die (individuelle) Gefahrenprognose	17
3.2.2.2.	Gefährdung durch die „ <i>schwerwiegend gestörten Beziehungen zu Russland</i> “?	19
3.2.2.3.	Der Ansatz der Visaleitlinien-RUS der Kommission	22
3.2.3.	Gefährdung der inneren Sicherheit	25
3.2.4.	Gefährdung der öffentlichen Ordnung	26
3.2.5.	Ergebnis	27
4.	Erklärung zur Verurteilung des russischen Angriffskriegs als Visumerteilungsvoraussetzung	29
5.	Pflichten zur Vorhaltung der erforderlichen Infrastruktur zur Prüfung von Visaanträgen	31
6.	Einreiseverweigerung gegenüber Inhabern von Kurzzeitvisa	32

1. Fragestellung

Der Fachbereich Europa ist um die unionsrechtliche Bewertung mehrerer Fragen im Zusammenhang mit der Verweigerung von Kurzzeitvisa (für touristische Zwecke) für russische Staatsangehörige gebeten worden.

Im Einzelnen bittet der Auftraggeber um Prüfung, unter welchen Umständen eine Visumverweigerung im Einzelfall möglich wäre bzw. ob Gruppenregelungen oder darüber hinaus Pauschalverweigerungen touristischer Kurzzeitvisa für russische und ggf. belarussische Staatsangehörige unionsrechtlich zulässig wären. Dabei solle insbesondere thematisiert werden, ob allein ein Verweis auf die schwerwiegend gestörten Beziehungen zu Russland ausreicht, um Visumverweigerungen pauschal – ohne auf individuelle Aspekte des Antragstellers einzugehen – auf eine andernfalls drohende Gefährdung der internationalen Beziehungen i.S.d. des Visakodex zu stützen. Der Auftraggeber bittet außerdem um Prüfung, ob die Visumerteilung von der ausdrücklichen Erklärung des Antragstellers abhängig gemacht werden könne, den russischen Angriffskrieg zu verurteilen. Darüber hinaus solle aus unionsrechtlicher Perspektive bewertet werden, ob die Mitgliedstaaten schon die Entgegennahme von Anträgen auf Kurzzeitvisa (zu touristischen Zwecken) aussetzen dürften und schließlich ob ein Schengen-Staat dem Inhaber eines von einem anderen Schengen-Staat ausgestellten Visums die Einreise verweigern dürfe.

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Rechtsfragen wird zunächst ein Überblick über den maßgeblichen Unionsrechtsrahmen gegeben (Ziff. 2). Unter Ziff. 3 wird geprüft, welche Verweigerungsgründe im Zusammenhang mit von russischen oder belarussischen Staatsangehörigen gestellten Anträgen auf touristische Visa in Betracht kommen und ob einzelfallunabhängige Entscheidungen zulässig sind. Hierbei wird insbesondere thematisiert, ob allein ein Verweis auf die gestörten Beziehungen zu Russland Visaverweigerungen rechtfertigen kann (Ziff. 3.2.2.2.). Zudem wird der von der Europäischen Kommission (Kommission) in ihren Leitlinien vom 9. September 2022 vorgeschlagene Umgang mit Anträgen russischer Staatsangehöriger auf (touristische) Kurzzeitvisa dargestellt (im Folgenden: Visaleitlinien-RUS).¹ Die Ziff. 4 adressiert die Frage, ob Visaerteilungen von der Erklärung abhängig gemacht werden können, dass der Antragsteller den russischen Angriffskrieg verurteile. Unter Ziff. 5 wird darauf eingegangen, ob bereits die Entgegennahme von Anträgen auf (touristische) Kurzzeitvisa ausgesetzt werden aus unionsrechtlicher Sicht darf. Ziff. 6 behandelt schließlich die Frage, unter welchen Umständen Visuminhabern die Einreise verweigert werden kann.

1 Europäische Kommission, Communication from the Commission – Providing guidelines on general visa issuance in relation to Russian applicants following Council Decision (EU) 2022/1500 of 9 September 2022 on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation, [C\(2022\) 6596 final](#).

2. Überblick über den maßgeblichen Unionsrechtsrahmen

Den für die Beantwortung dieser Fragen maßgeblichen Rechtsrahmen bilden insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 (Visakodex)² und die Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex – SGK)³. Deren Regelungen werden nachfolgend zunächst überblicksartig dargestellt (Ziff. 2.1 und 2.2), um dann auf die für Visumanträge in Russland und Belarus einschlägige Rechtslage einzugehen (Ziff. 2.3).

2.1. Visakodex

Der Visakodex regelt die Voraussetzungen der Erteilung, Annullierung und Aufhebung sog. Kurzzeitvisa. Dies sind Visa für geplante Aufenthalte von höchstens 90 Tagen je 180-Tageszeitraum, vgl. Art. 1 Abs. 1 Visakodex. Im Regelfall werden diese Visa als sog. einheitliche Visa i.S.v. Art. 2 Nr. 3 Visakodex erteilt. Diese haben für das gesamte Gebiet der an die Regelungen des Kodex gebundenen Schengen-Staaten Gültigkeit.⁴ Wenn die im Visakodex normierten Einreisevoraussetzungen nicht vorliegen, können die zuständigen Stellen ein Visum mit beschränkter räumlicher Geltung erteilen. Ein solches hat gemäß Art. 25 Abs. 2 Visakodex in der Regel lediglich für das Hoheitsgebiet des visumerteilenden Staats Geltung.

Als Instrument der gemeinsamen Visumpolitik der Europäischen Union (EU) zielt der Visakodex zum einen auf die Erleichterung legaler Reisen und zum anderen auf die Bekämpfung illegaler Einwanderung.⁵ Die Visumpolitik dient damit auf der einen Seite der Förderung des Tourismus und der Wirtschaft und auf der anderen dazu, Sicherheitsrisiken und dem Risiko irregulärer Migration in die Union entgegenzuwirken.⁶

Die Prüfung von Visumanträgen nach dem Visakodex lässt sich überblicksartig so zusammenfassen, dass die für die Bearbeitung der Visumanträge zuständigen Stellen (vgl. dazu Art. 5 ff. Visakodex) zunächst die Zulässigkeit eines Visumantrags prüfen. Hierfür muss der Antragssteller den Antrag fristgerecht unter Beifügung der erforderlichen Unterlagen und Daten stellen und die Visumgebühr begleichen, vgl. Art. 19 Abs. 1 Visakodex. Ist der Antrag zulässig, prüfen die zuständigen Stellen die (materiellen) Einreisevoraussetzungen i.S.v. Art. 21 Visakodex. Kommen sie zu der Einschätzung, dass ein Antragsteller bestimmte Einreisevoraussetzungen nicht erfüllt,

-
- 2 Verordnung (EG) Nr. [810/2009](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).
 - 3 Verordnung (EU) [2016/399](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen.
 - 4 Dass der Visakodex für die Schengen-Staaten gilt, bedeutet, dass er auf der einen Seite in den EU-Mitgliedstaaten Irland, Zypern, Rumänien, Bulgarien und Kroatien keine Anwendung findet, auf der anderen Seite aber auch die assoziierten Schengen-Staaten Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein an seine Regelungen gebunden sind, vgl. ErwG 31 ff. Visakodex, auch zum Status Dänemarks; *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 1 Visa Code, MN 9.
 - 5 Vgl. den Erwägungsgrund 3 (ErwG) des [Visakodex](#).
 - 6 ErwG 1 der Verordnung (EU) [2019/1155](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

geht hiermit die Feststellung einher, dass ein Visumverweigerungsgrund i.S.v. Art. 32 Abs. 1 Visakodex vorliegt. In diesem Fall ist die Erteilung eines einheitlichen Visums abzulehnen. Es bleibt dann die Möglichkeit ein Visum mit beschränkter räumlicher Gültigkeit zu erteilen.

Die in Art. 32 des Visakodex normierten Visumverweigerungsgründe sind abschließend. Mitgliedstaaten dürfen also nicht einseitig weitere Verweigerungsgründe einführen.⁷

Zu den Einreisevoraussetzungen bzw. -verweigerungsgründen zählt u.a., dass der Antragsteller den Zweck und die Bedingungen seines Aufenthalts belegen muss. Erfüllt er diese Anforderungen nicht, ist das Visum gemäß Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (ii) i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Visakodex, Art. 6 Abs. 1 Buchst. c SGK zu verweigern.⁸ Nach Anhang II des Visakodex kommen neben touristischen Reisen sonstige private Zwecke sowie berufliche, Studien- oder sonstige Ausbildungszwecke als Reisegrund in Betracht. Möglich sind zudem u.a. Reisen im Zusammenhang mit politischen, wissenschaftlichen, kulturellen, sportlichen oder religiösen Veranstaltungen.⁹

Nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi), Art. 21 Abs. 3 Buchst. d Visakodex verweigern die zuständigen Stellen die Visumerteilung zudem, wenn der sog. Ordre-Public-Vorbehalt entgegensteht. Dies ist der Fall, wenn der Antragsteller

„als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit [...] oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats eingestuft wird, insbesondere wenn er in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschrieben worden ist“.

Bezugspunkte sind danach jeweils Gefährdungen der Gemeinwohlsgüter „eines Mitgliedstaats“. Das bedeutet, dass die jeweils befassen Stellen „sachwalterisch“ die Interessen aller Mitgliedstaaten berücksichtigen.¹⁰

Der Visakodex enthält zudem verschiedene Bestimmungen, die die Berücksichtigung humanitärer Belange bei der Erteilung von Kurzzeitvisa ermöglichen. So können trotz Nichtvorliegens der Einreisevoraussetzungen gemäß Art. 25 Abs.1 Visakodex Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt werden, besteht nach Art. 19 Abs. 4 Visakodex die Möglichkeit, unzulässige Anträge aus u.a. humanitären Gründen gleichwohl zu bearbeiten und kann gemäß Art. 16 Abs. 6 Visakodex u.a. aus humanitären Gründen die Visumgebühren erlassen oder reduziert werden. Nicht

7 Vgl. EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013, Rs. [C-84/12](#), Koushkaki, Rn. 47; sowie zur Visumerteilung an der Grenze: Art. 35 Abs. 6 Visakodex.

8 Vgl. EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 26, zur Maßgeblichkeit von Art. 6 SGK, statt der im Visakodex noch in Bezug genommenen Vorgängerbestimmung.

9 Die deutschen Auslandsvertretungen in Russland sehen für die Antragstellung eine weitere Aufteilung vor. Aufstellung abrufbar unter: <https://germania.diplo.de/ru-de/service/05-VisaEinreise/kurzfristigeAufenthalt/-/1600140?openAccordionId=item-2434666-5-panel>

10 Vgl. *Progrin-Theuerkauf/Epiney*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 5, Art. 6 Schengen Borders Code Regulation (EU) 2016/399, MN 21, die darauf verweisen, dass der jeweils Einreisende folglich theoretisch die Anforderungen aller Mitgliedstaaten erfüllen müsse.

vom Anwendungsbereich des auf Art. 77 Abs. 2 Buchst. a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹¹ beruhenden Visakodex erfasst sind demgegenüber längerfristige Visa aus humanitären Gründen. Sekundärrechtliche Bestimmungen über derartige Aufenthalte, etwa zum Zweck der Asylantragstellung, müssten auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. a AEUV gestützt werden. Da die Europäische Union (EU) insoweit noch nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist, richtet sich die Erteilung derartiger Visa allein nach dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten.¹²

Auf Betreiben des Europäischen Parlaments wurde im Jahr 2019¹³ Art. 1 Abs. 4 in den Visakodex eingefügt. Nach dieser Bestimmung

„[...] handeln die Mitgliedstaaten unter umfassender Einhaltung des Rechts der Union, einschließlich der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Über Anträge nach dieser Verordnung wird nach den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts im Einzelfall entschieden.“¹⁴

Pauschale, auf bestimmte Länder bzw. deren Staatsangehörige bezogene Verweigerungsgründe enthält der Visakodex nach seinem Wortlaut demgegenüber nicht.

2.2. Schengener Grenzkodex

Der SGK regelt die an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten durchzuführenden Kontrollen, vgl. Art. 1 Art. 2 Nr. 1, Nr. 2 SGK. Gleichzeitig sieht der SGK vor, dass grundsätzlich keine Kontrollen an den Binnengrenzen zwischen den EU-Mitgliedstaaten¹⁵ erfolgen. Die Wiedereinführung solcher Binnengrenzkontrollen ist lediglich vorübergehend und nur als letztes Mittel gestattet, wenn die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit in einem Mitgliedstaat ernsthaft bedroht ist, vgl. Art. 25 ff. SGK.

11 Bzw. auf die Vorgängerregelung in Art. 62 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

12 Vgl. EuGH, Urteil vom 7. März 2017, Rs. [C-638/16 PPU](#), X und X; *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 1 Visa Code, MN 11.

13 Vgl. Änderungsvorschlag 24, Europäisches Parlament, on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code), 6.12.2018; *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 1 Visa Code, MN 19.

14 Hervorhebung hinzugefügt.

15 Hinsichtlich des territorialen Anwendungsbereichs ist zu beachten, dass der SGK völkerrechtlich für die Nicht-EU-Staaten Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein gilt. Er gilt demgegenüber nicht für Irland. Dänemark hat dem SGK entsprechende Bestimmungen in seinem nationalen Recht erlassen. Rumänien, Bulgarien, Zypern und Kroatien wenden die Bestimmungen über Außengrenzkontrollen zwar bereits an, erhalten die Binnengrenzkontrollen aber noch aufrecht, vgl. ErwG 38 ff. SGK sowie zudem Art. 41 SGK zur Sondersituation in den spanischen Exklaven; *Progrin-Theuerkauf/Epiney*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 5, Art. 1 Schengen Borders Code Regulation (EU) 2016/399, MN 7 et seqq.

Die Außengrenzkontrollen sollen gemäß ErwG 6 des SGK u.a. zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten beitragen. Hierzu normiert Art. 6 Abs. 1 SGK Einreisevoraussetzungen für Drittstaatangehörige, die einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen je 180-Tageszeitraum planen.¹⁶ Die Einreisenden müssen unter anderem im Besitz eines gültigen Visums i.S.d. Visakodex oder eines anderen Aufenthaltstitels sein. Darüber hinaus normiert Art. 6 Abs. 1 Buchst. c bis e SGK Einreisebedingungen, die denen des Visakodex entsprechen. Dazu zählt die Pflicht, den Zweck des Aufenthalts und die für den Aufenthalt ausreichenden Finanzmittel zu belegen. Insbesondere enthält Art. 6 Abs. 1 Buchst. e SGK einen Art. 21 Abs. 3 Buchst. d, Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex entsprechenden Ordre-Public-Vorbehalt. Danach darf der Einreisende

„keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen und darf insbesondere nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschlossen worden sein.“¹⁷

Liegen die Einreisevoraussetzungen nicht vor, ist dem jeweiligen Drittstaatangehörigen die Einreise gemäß Art. 14 Abs. 1 SGK zu verweigern. Die Einreiseverweigerung hat gemäß Art. 14 Abs. 2 SGK mittels einer begründeten Entscheidung zu erfolgen, gegen die dem Drittstaatangehörigen nach Art. 14 Abs. 3 SGK ein Rechtsmittel zusteht.¹⁸

2.3. Rechtliche Entwicklung bezüglich der Visaerteilung an russische und belarussische Staatsangehörige

Russland gehört nach Anhang I der sog. Visum-Verordnung¹⁹ zu den Drittländern, deren Staatsangehörige visumpflichtig sind und damit dem Visakodex unterfallen.

16 Art. 6 Abs. 5 Buchst. a und b SGK regeln Ausnahmefälle, in denen die Ein- bzw. Durchreise trotz Nichtvorliegens der Einreisevoraussetzungen gestattet ist.

17 Dieser Vorbehalt geht auf Art. 5 des Übereinkommens 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](#) (SDÜ) zurück.

18 Vgl. *Progrin-Theuerkauf/Epiney*, in: Thym/Hailbronner (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 5, Art. 6 Schengen Borders Code Regulation (EU) 2016/399, MN 4, die erwägen, dass aus Art. 6 i.V.m. Art. 14 SGK ein subjektives Recht auf Einreise folgt.

19 Verordnung (EU) [2018/1806](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 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.

Mit Russland hatte die EU jedoch im Jahr 2007 ein sog. Visaerleichterungsabkommen geschlossen.²⁰ Die Erteilung von Kurzzeitvisa wurde hierdurch gegenüber den Bestimmungen des Visakodex etwa dahingehend erleichtert, dass die Visumgebühren geringer, die Bearbeitungsfristen kürzer und die Liste der vorzulegenden Belege weniger umfangreich war.

Infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine setzte die EU das Visaerleichterungsabkommen bereits am 25. Februar 2022, gestützt auf den im Abkommen enthaltenen Ordre-Public-Vorbehalt, für bestimmte Personengruppen (russische Amtsträger und Geschäftsleute) aus.²¹ Entsprechend der Verständigung auf dem informellen Treffen der Außenminister am 31. August 2022²² beschloss der Rat am 9. September 2022 die vollständige Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens.²³ Damit sind ab dem 12. September 2022 alle günstigen Bestimmungen des Visaerleichterungsabkommens für sämtliche russische Antragsteller ausgesetzt, sodass nunmehr allein die Vorschriften des Visakodex maßgeblich sind.²⁴

Der in Art. 15 Abs. 5 des Visaerleichterungsabkommens enthaltene Ordre-Public-Vorbehalt sieht vor, dass jede Vertragspartei das Abkommen aus Erwägungen der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung ganz oder teilweise aussetzen kann. Der Ratsbeschluss vom 9. September 2022 stützt die vollständige Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens in ErwG 12 darauf, dass die militärischen Handlungen Russlands in

-
- 20 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation, [ABl. 2007, L 129](#), S. 27; nach Aussage der Kommission haben auch Dänemark, Norwegen, Island, die Schweiz und Liechtenstein entsprechende Abkommen mit Russland geschlossen, vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 3; überblicksartig zu den Visaerleichterungsabkommen der EU zudem: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/visa-policy_en.
- 21 Beschluss (EU) [2022/333](#) des Rates vom 25. Februar 2022 über die teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation.
- 22 Vgl. dazu: Kommission, [Pressemitteilung](#) – Kommission schlägt vollständige Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens mit Russland vor, 6. September 2022.
- 23 Beschluss (EU) [2022/1500](#) des Rates vom 9. September 2022 über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation, ABl. 2022, L 234I, S. 1.
- 24 Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten zudem auf, bilaterale Befreiungen von der Visumpflicht nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. a Visum-Verordnung auszusetzen und erwartet, dass Dänemark und die assoziierten Schengen-Staaten ihre bilateralen Visaerleichterungsabkommen mit Russland ebenfalls vollständig aussetzen, vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 3, 32.

der Ukraine die Bedrohungen für die öffentliche Ordnung, die nationale Sicherheit und die öffentliche Gesundheit der Mitgliedstaaten verstärkt hätten.²⁵ Die Kommission führte hierzu in ihrem Entwurf für den Beschluss vom 9. September 2022 u.a. aus, dass Russlands „*eklatante Missachtung der internationalen regelbasierten Ordnung*“ eine große Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle, dass der militärische Angriff zur Entwicklung der organisierten Kriminalität und zur Verbreitung illegaler Waffen beitrage und dadurch die Sicherheitsinteressen der EU und der Mitgliedstaaten gefährde und dass die erhöhten Risiken aufgrund der Nutzung des Kernkraftwerks Saporischschja als Militäranlage durch Russland eine lebensbedrohende Gefahr darstellen. Ganz allgemein sei die Entscheidung, in die Ukraine einzumarschieren und den militärischen Angriff fortzusetzen, mit einer vertrauensvollen Beziehung zwischen der EU und Russland unvereinbar. Angesichts der sich aufgrund militärischer Handlungen Russlands verschlechternden Sicherheitslage in der Ukraine und der erhöhten Risiken, die diese Handlungen für die EU darstellen, sei es verhältnismäßig, das Visaerleichterungsabkommen vollständig auszusetzen.²⁶

Nach der vollständigen Aussetzung des Visaerleichterungsübereinkommens hat die Kommission die Visaleitlinien-RUS über Verfahren und Bedingungen für die Erteilung von Visa an russische Staatsangehörige nach dem Visakodex erarbeitet. Mit diesen (unverbindliche) Empfehlungen²⁷ sollen ein harmonisierter Ansatz bei der Prüfung von Visumanträgen in Russland und gemeinsame Lösungen innerhalb des Schengen-Raums gefördert werden.²⁸

Das mit Belarus von der EU im Jahr 2020 geschlossene Visaerleichterungsabkommen²⁹ wurde am 9. November 2021 teilweise ausgesetzt.³⁰ Soweit die Aussetzung reicht, gelten nun wieder ausschließlich die Bestimmungen des Visakodex.

25 Vgl. bereits den 5., 7. und 8. ErwG des Beschlusses (EU) [2022/333](#) des Rates vom 25. Februar 2022 über die teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation.

26 Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation, [COM\(2022\) 661 final](#), S. 3 f.

27 Vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 4, 34; allgemein zur rechtlichen Unverbindlichkeit von Leitlinien der Kommission: *Schroeder*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 3.

28 Visaleitlinien-RUS, Rn. 4.

29 Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung, [ABl. 2020, L 180](#), S. 3.

30 Vgl. Beschluss (EU) [2021/1940](#) des Rates vom 9. November 2021 über die teilweise Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung. Die Aussetzung wird nach den ErwG des Beschlusses nicht mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine in Verbindung gebracht. Vgl. insbesondere ErwG 4-7 des Beschlusses.

3. Rechtliche Vorgaben des Visakodex bezüglich einer (Pauschal-)Verweigerung von Kurzzeitvisa für touristische Zwecke

Nachfolgend wird erläutert, unter welchen Umständen eine Visumverweigerung gegenüber Antragstellern aus Russland oder Belarus im Einzelfall möglich wäre und ob der Visakodex pauschale bzw. auf bestimmte Gruppen von Visumantragstellern bezogene Verweigerungen zulässt.

Hierfür geht Ziff. 3.1. zunächst auf einige Verweigerungsgründe aus Art. 32 Abs. 1 Visakodex ein, die angesichts der aktuellen politischen und wirtschaftlichen Situation in Russland bzw. Belarus naheliegen könnten. Ziff. 3.2. behandelt dann die Frage, ob der Ordre-Public-Vorbehalt Visumerteilungen zu touristischen Zwecken an Personen aus Russland oder Belarus entgegensteht und inwieweit touristische Kurzzeitvisa pauschal oder aufgrund von Gruppenregelungen verweigert werden dürfen.

3.1. Naheliegende Verweigerungsgründe angesichts der politischen und wirtschaftlichen Situation in Russland

Die Gründe, aus denen ein zulässiger Visumantrag zu verweigern ist, sind abschließend in Art. 32 Abs. 1 Visakodex normiert (siehe Ziff. 2.1.).³¹ Diese Verweigerungsgründe gelten für alle Antragsteller – unabhängig von ihrem Heimatland und Reisezweck – gleichermaßen.

Die Kommission weist in ihren Visaleitlinien-RUS allerdings darauf hin, dass einige dieser Verweigerungsgründe angesichts der politischen und wirtschaftlichen Lage in Russland naheliegen.³² Dies gelte etwa für die Frage, ob der jeweilige Antragsteller – angesichts der von der EU beschlossenen Wirtschaftssanktionen – über ausreichende, rechtmäßig erworbene Mittel für seinen Aufenthalt und die Rückreise i.S.v. Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (iii), Art. 21 Abs. 3 Buchst. b Visakodex verfüge.³³ Sorgfältig zu prüfen seien außerdem die ausreichende Reisekrankenversicherung gemäß Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vii), Art. 21 Abs. 3 Buchst. e, Art. 15 Visakodex und die Ausreisabsicht des Antragstellers vor Visumablauf (Art. 32 Abs. 1 Buchst. b Var. 4, Art. 21 Abs. 1 Visakodex).³⁴

Eingehend zu prüfen sei zudem, ob der Antragsteller eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, innere Sicherheit und die internationalen Beziehungen darstellt (dazu ausführlich nachfolgend Ziff. 3.2.).³⁵

31 Vgl. EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013, Rs. [C-84/12](#), Koushkaki, Rn. 47.

32 Visaleitlinien-RUS, Rn. 18.

33 Visaleitlinien-RUS, Rn. 18 (v); vgl. auch: *Bossong*, Einreisebeschränkungen für russische Staatsbürger, Optionen für eine rechtmäßige und koordinierte Regelung in der Schengen-Zone, SWP-Aktuell 2022/A 53, 24.08.2022, S. 3, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/einreisebeschaenkungen-fuer-russische-staatsbu-erger>.

34 Vgl. im Einzelnen Visaleitlinien-RUS, Rn. 18 (i-iv).

35 Visaleitlinien-RUS, Rn. 18 (v), 19, 21.

Die Aussagen in den Visaleitlinien-RUS beschränken sich auf die Visumerteilung an russische Staatsangehörige. Unter anderem, weil die EU aber gegen Belarus diverse Sanktionen verhängt hat,³⁶ könnte auch die politische und wirtschaftliche Situation in Belarus die vorgenannten Verweigerungsgründe nahelegen.

3.2. Insbesondere: Visumverweigerung aufgrund des Ordre-Public-Vorbehalts aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex

Wie unter Ziff. 3.1. dargestellt, betont die Kommission in ihren Visaleitlinien-RUS die Wichtigkeit, eingehend zu prüfen, ob der Visumerteilung an russische Staatsangehörige der Ordre-Public-Vorbehalt aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex entgegensteht. Dabei hebt sie das Gefährdungspotenzial im Hinblick auf die internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten besonders hervor.³⁷

Im Folgenden werden zunächst die für den Ordre-Public-Vorbehalt des Visakodex maßgeblichen Auslegungs- und Anwendungsgrundsätze dargestellt (Ziff. 3.2.1). Sodann wird darauf eingegangen, unter welchen Voraussetzungen die Tatbestände der Gefährdung internationaler Beziehungen, innerer Sicherheit und öffentlicher Ordnung für die in Rede stehende Konstellation einschlägig sein können (Ziff. 3.2.2. bis Ziff. 3.2.4). Das Ergebnis der Prüfung wird in Ziff. 3.2.5. zusammengefasst.

3.2.1. Erste Annäherung an die Auslegung des Ordre-Public-Vorbehalts

Allgemein gilt, dass der EuGH für in Rechtsakten der EU normierte Ordre-Public-Vorbehalte die interpretatorischen „Leitplanken“ vorgibt.³⁸

Gleichwohl steht den nationalen Behörden nach der Rechtsprechung des EuGH bei der Anwendung des Ordre-Public-Vorbehalts aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex ein weiter Beurteilungsspielraum zu, der sich sowohl auf die Tatsachenwürdigung als auch die Anwendungsvoraussetzungen bezieht.³⁹

Zudem dürften die besseren Gründe für eine weite Auslegung des Ordre-Public-Vorbehalts des Visakodex sprechen. Dies bezieht sich sowohl auf die Auslegung der Gemeinwohlüter „öffentliche Ordnung“, „innere Sicherheit“ und „internationale Beziehungen“ als auch auf die Anforderungen an die in diesem Zusammenhang vorzunehmende Gefahrenprognose. Insoweit gilt, dass

36 Vgl. für einen Überblick die EU Sanctions Map, abrufbar unter: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

37 Visaleitlinien-RUS, Rn. 18 (v), 19, 21.

38 Vgl. EuGH, Urteil vom 13. Dezember 2017, Rs. [C-403/16](#), El Hassani, Rn. 36; Urteil vom 11. Juni 2015, Rs. [C-554/13](#), Zh. und O., Rn. 48; *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 32 Visa Code, MN 5; *Thym*, *European Journal of Migration and Law* 21 (2019), S. 166 (179).

39 EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013, Rs. [C-84/12](#), Koushkaki, Rn. 60; ebenso hinsichtlich der Einreisevoraussetzungen aus Art. 6 Abs. 1 Buchst. e SGK: EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 37; sowie Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 42.

sich in diversen Rechtsakten des Migrations-, Asyl- und Grenzkontrollrechts vergleichbare Ordre-Public-Vorbehalte finden. Deren genauen Bedeutungsgehalt bestimmt der EuGH anhand ihres Wortlauts, Regelungszusammenhangs und -ziels unter Berücksichtigung der ErwG des jeweiligen Rechtsakts.⁴⁰ Dabei ergibt sich sowohl aus der Ausgestaltung der jeweiligen Rechtsakte als auch aus der hierauf bezogenen Rechtsprechung, dass Ordre-Public-Vorbehalte eng auszulegen sind, wenn sie eine eingriffsintensive Materie regeln.⁴¹ Dies zeigt sich etwa beim in Art. 27 Abs. 2 der Freizügigkeitsrichtlinie⁴² normierten Ordre-Public-Vorbehalt, nach dem Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit nur zulässig sind, wenn das „*persönliche Verhalten*“ des Betroffenen „*eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstell[t], die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.*“ Eine enge Ausgestaltung und Auslegung ist hier geboten, weil die Freizügigkeitsrichtlinie Regelungen für Unionsbürger und deren enge Familienangehörige⁴³ trifft, sodass Freizügigkeitsrechte und das Recht auf Achtung des Familienlebens betroffen sind.⁴⁴ Eine enge Auslegung hält der EuGH außerdem etwa dann für geboten, wenn der ordre public als Rechtfertigung für das letzte (und grundrechtsinvasive) Mittel der Haft eingesetzt wird oder wenn sein Schutz als Ausnahme von einem Grundsatz ausgestaltet ist.⁴⁵

Diese, für eine enge Auslegung von Ordre-Public-Vorbehalten streitenden Gesichtspunkte liegen bei Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex nicht vor.⁴⁶ So legt schon der Wortlaut – anders als insbesondere Art. 27 Abs. 2 Freizügigkeitsrichtlinie – kein enges Verständnis nahe. Hinsichtlich der Eingriffsintensität einer Einreiseverweigerung kommt hinzu, dass die Rechtsprechung des EuGH sowohl von den Generalanwälten als auch in der Literatur dahingehend verstanden wird,

-
- 40 EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 33; Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 30 m.w.N.; Urteil vom 24. Juni 2015, Rs. [C-373/13](#), Rn. 58 ff.; Urteil vom 11. Juni 2015, Rs. [C-554/13](#), Zh. und O., Rn. 42.
- 41 Vgl. Schlussanträge GA Pitruzzella vom 11. Juli 2019 zu EuGH, Rs. [C-380/18](#), Rn. 34 ff.; *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 32 Visa Code, MN 5; skeptisch hinsichtlich der Kohärenz des EuGH-Ansatzes: *Thym*, *European Journal of Migration and Law* 21 (2019), S. 166 (180 ff.).
- 42 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, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (Freizügigkeitsrichtlinie).
- 43 Vgl. Art. 2 Nr. 2 Freizügigkeitsrichtlinie.
- 44 Vgl. EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 29 ff.; Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 40; Rs. [C-503/03](#), Kommission/Spanien, Rn. 41 ff.
- 45 EuGH, Urteil vom 15. Februar 2016, Rs. [C-601/15 PPU](#), N., Rn. 63 f., 67; Urteil vom 11. Juni 2015, Rs. [C-554/13](#), Zh. und O., Rn. 42.
- 46 Etwas anderes kann gelten, wenn es sich bei Visumantragstellern um Familienangehörige eines Unionsbürgers handelt.

dass es kein subjektives Recht auf Visumerteilung gibt.⁴⁷ Außerdem lässt sich argumentieren, dass es sich beim Ordre-Public-Vorbehalt des Visakodex nicht um eine (eng auszulegende) Ausnahmebestimmung, sondern um eine (negative) Einreisevoraussetzung handelt.⁴⁸

Bei einer weiten Auslegung von Ordre-Public-Vorbehalten müssen die jeweils bedrohten Gemeinwohlgüter weniger gewichtig sein, als dies bei einem engen Verständnis der Fall ist. So ist die öffentliche Ordnung etwa nicht erst dann beeinträchtigt, wenn ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt ist.⁴⁹ Darüber hinaus unterscheiden sich – je nach enger oder weiter Auslegung – die Anforderungen an die Gefahrenprognose: eng gefasste Ordre-Public-Vorbehalte erfordern, dass die jeweils betroffene Person allein aufgrund ihres persönlichen Verhaltens eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellt (vgl. Art. 27 Abs. 2 Freizügigkeitsrichtlinie). Demgegenüber kann bei einem weiten Verständnis bereits eine potenzielle Gefährdung ausreichen, deren Feststellung sich zudem auf andere Umstände stützen kann, als nur das persönliche Verhalten des Betroffenen.⁵⁰

In diesem Sinne hat der EuGH in der Rechtssache *Fahimian* zur Auslegung der REST-RL a.F.⁵¹ entschieden, dass die nationalen Behörden

„[f]ür die Feststellung, ob der Visumantragsteller eine – auch nur potenzielle – Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellt, [...] eine Gesamtbetrachtung aller seine Situation kennzeichnenden Umstände vornehmen [müssen].“⁵²

Zu diesen berücksichtigungsfähigen Umständen zählen dabei neben der individuellen Situation des Antragstellers (bspw. sein Abschluss an einer bestimmten Universität) auch die politische, soziale und wirtschaftliche Lage seines Heimatlandes.⁵³

-
- 47 Schlussanträge GA Pikamäe vom 9. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. [C-225/19 und C-226/19](#), Rn. 53 ff.; *Progrin-Theuerkauf/Epiney*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 5, Art. 6 Schengen Borders Code Regulation (EU) 2016/399, MN 5.
- 48 Schlussanträge GA Pikamäe vom 9. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. [C-225/19 und C-226/19](#), Rn. 76.
- 49 EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 29 ff.
- 50 EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 29 ff.; Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 40 ff.
- 51 Richtlinie [2004/114/EG](#) des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst.
- 52 EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 43.
- 53 Vgl. EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 41, 50; Urteil vom 19. Dezember 2013, Rs. [C-84/12](#), Koushkaki, Rn. 56 f.; [Visakodex-Handbuch I](#), Anhang des Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Änderung des Beschlusses K(2010) 1620 endgültig hinsichtlich der Ersetzung des Handbuchs für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa (Visakodex-Handbuch I), C(2020) 395 final, Kapitel 6.1, 6.13.

3.2.2. Gefährdung der internationalen Beziehungen

Nachfolgend wird in Ziff. 3.2.2.1. zunächst allgemein erläutert, wie der Begriff der internationalen Beziehungen i.S.v. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex bestimmt werden könnte und welche Anforderungen der Visakodex an die Gefahrenprognose stellt. Dabei geht es insbesondere um die Frage, inwieweit es zulässig wäre, eine Gefährdung der internationalen Beziehungen pauschal, ohne Berücksichtigung der individuellen Situation des Antragstellers festzustellen.

Die Ziff. 3.2.2.2. geht dann im Einzelnen auf die Frage ein, inwieweit Kurzzeitvisa zu touristischen Zwecken allein unter Verweis auf die „*schwerwiegend gestörten Beziehungen zu Russland*“ verweigert werden könnten. Unter Ziff. 3.2.2.3. wird der für die Prüfung von Gefährdungen der internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats von der Kommission in ihren Visaletlinien-RUS empfohlene Ansatz dargestellt.

3.2.2.1. Auslegung der Tatbestandsmerkmale „internationale Beziehungen“ und „Gefahr“

3.2.2.1.1. Begriff der internationalen Beziehungen

Soweit ersichtlich hat der EuGH noch nicht zur Auslegung des Begriffs der internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats i.S.v. Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex geurteilt. Dies gilt auch für Art. 6 Abs. 1 Buchst. e SGK bzw. die Vorgängerbestimmung in Art. 5 Abs. 1 Buchst. e des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)⁵⁴, die ebenfalls den Begriff der internationalen Beziehungen enthalten.

Gewisse Schlüsse auf den Bedeutungsgehalt könnten sich aber aus der EuGH-Rechtsprechung zum Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ ziehen lassen. Hierbei handelt es um einen Oberbegriff, der neben der „inneren Sicherheit“ auch die Dimension der „äußeren Sicherheit“ umfasst. Letztere kann nach der Rechtsprechung des EuGH berührt sein, wenn die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder eine Beeinträchtigung der militärischen Interessen eines Mitgliedstaates in Rede steht.⁵⁵ Dass auch solche außenpolitischen Erwägungen für die öffentliche Sicherheit relevant sein können, begründet der EuGH mit der schwierigen Abgrenzung außen- und sicherheitspolitischer Erwägungen. Außerdem könne die Sicherheit eines Staates immer weniger isoliert betrachtet werden, da sie eng mit der Sicherheit der internationalen Gemeinschaft insgesamt und ihrer verschiedenen Teile verknüpft sei. Daraus folge, dass die Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen

54 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.

55 Vgl. die insofern einheitliche Rechtsprechung des EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 39, zur Auslegung der REST-Richtlinie a.F.; Rs. [C-601/15 PPU](#), N., Rn. 66, zur Richtlinie [2013/33/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung); Rs. [C-145/09](#), Tsakouridis, Rn. 43 f. m.w.N., zur Auslegung der Freizügigkeitsrichtlinie.

Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker die Sicherheit eines Mitgliedstaats beeinträchtigen könne.⁵⁶

Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex enthält – statt des Oberbegriffs „öffentliche Sicherheit“ – nur die Dimension der „inneren Sicherheit“ und schützt im Übrigen die „internationalen Beziehungen“ der Mitgliedstaaten. Dies könnte dafür sprechen, die Auslegung des Begriffs „internationale Beziehungen“ an den Begriff der äußeren Sicherheit anzulehnen. Unklar bleibt allerdings, ob in diesem Fall die Gefährdung internationaler Beziehungen mit der Gefährdung auswärtiger Beziehungen gleichzusetzen ist und daher nur einen Teilbereich der Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit umfasst. Auch ist nicht klar, ob mit der Gefährdung internationaler Beziehungen stets auch eine feststellbare Gefährdung der (inneren) Sicherheit des jeweiligen Mitgliedstaats einhergehen müsste. Jedenfalls dürfte die in der Literatur vereinzelt vertretene Ansicht, wonach es für die Gefährdung der internationalen Beziehungen i.S.d. Visakodex allein darauf ankomme, ob der Heimat- oder Aufenthaltsstaat selbst die Visumerteilung als unfreundlichen Akt ansieht, zu eng sein.⁵⁷ Vielmehr dürfte im Rahmen des weiten Beurteilungsspielraums der zuständigen Stellen eine Bewertung sämtlicher auswärtiger Beziehungen bzw. Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft zulässig sein.

Auf eine über das Begriffsverständnis der äußeren Sicherheit hinausreichende weitere Auslegung des Begriffs der internationalen Beziehungen könnte die Gemeinsame konsularische Instruktion aus dem Jahr 2005 hindeuten. Mit dieser legte der Rat auf der Grundlage des SDÜ erstmals gemeinsame Vorschriften für die Prüfung von Anträgen auf einheitliche Visa fest. Dort hieß es in Ziff. V, dass bei der Bearbeitung von Visumanträgen folgende wesentliche Punkte zu beachten seien:

„die Sicherheit der Schengener Vertragsparteien, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie andere Aspekte der internationalen Beziehungen.“⁵⁸

Die Sicherheit der übrigen Vertragsparteien und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung werden hier (wohl) als konkrete Ausprägungen eines weiten Begriffs der internationalen Beziehungen verstanden.

Eine endgültige Begriffsklärung könnte nur durch eine Entscheidung des EuGH herbeigeführt werden, wobei davon auszugehen ist, dass der Gerichtshof in diesem Fall dem weiten Beurteilungs- und Anwendungsspielraum der Mitgliedstaaten Rechnung tragen würde.

56 Eine mögliche erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker, die die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats beeinträchtigen können, hat der EuGH hinsichtlich der Ausfuhr von zu militärischen Zwecken nutzbaren Waren in ein in einem internationalen Krieg befindliches Land angenommen, vgl. EuGH, Urteil vom 17. Oktober 1995, Rs. [C-83/94](#), Leifer, Rn. 27 ff.; Urteil vom 4. Oktober 1991, Rs. [C-367/89](#), Rn. 22.

57 Vgl. *Kluth*, in: Kluth/Hornung/Koch, *ZuwanderungsR-HdB*, 3. Auflage, 2020, § 3 Einreise, Rn. 120.

58 Gemeinsame konsularische Instruktionen an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, [ABl. 2005, C 326](#), S. 1.

3.2.2.1.2. Anforderungen an die (individuelle) Gefahrenprognose

Für die Frage, ob eine pauschale bzw. auf bestimmte Gruppen von Antragstellern bezogene Verweigerung von Kurzzeitvisa zu touristischen Zwecken zulässig wäre, kommt es insbesondere auf die unionsrechtlichen Anforderungen an die Gefahrenprognose an.

Wie oben unter Ziff. 3.2.1. dargestellt, sprechen die besseren Argumente für ein grundsätzlich weites Verständnis des Ordre-Public-Vorbehalts in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex. Als Ausdruck eines solchen weiten Ansatzes hat der EuGH – jedenfalls bei der Auslegung der REST-RL a.F. – anerkannt, dass bereits eine potenzielle Gefährdung den Ordre-Public-Vorbehalt auslösen kann. Hierbei konnte sich der EuGH auf ErwG 14 der REST-RL a.F. stützen, wonach Mitgliedstaaten die Zulassung eines Drittstaatsangehörigen verweigern können, wenn dieser potenzielle Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt.⁵⁹ Darüber hinaus können bei einer weiten Auslegung der Gefahrenprognose nicht nur das persönliche Verhalten, sondern auch sonstige individuelle Umstände des Antragstellers und die allgemeine politische, soziale und wirtschaftliche Lage seines Heimatlandes herangezogen werden (siehe oben Ziff. 3.2.1).⁶⁰

Auch eine weite Auslegung der Gefahrenprognose dürfte aber nicht von der jeweils individuellen Situation des Visumantragstellers entbinden.

Dies wird auch durch Auslegung des Visakodex bestätigt:

So spricht bereits der Wortlaut des Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex dafür, dass es auf die individuelle Situation des Antragstellers ankommt. Denn entscheidend ist, ob „*der Antragsteller*“ die vom Ordre-Public-Vorbehalt geschützten Gemeinwohlüter gefährdet. Hierdurch unterscheidet sich die Bestimmung etwa von Art. 15 Abs. 5 Visaerleichterungsabkommen (siehe oben Ziff. 2.3.) und auch von Art. 8 Visum-Verordnung. Nach Art. 8 Visum-Verordnung kann die Befreiung von der Visumpflicht für bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen eines Drittlands auf der Grundlage objektiver Daten ausgesetzt werden. Dies kommt etwa in Betracht, wenn angesichts eines erheblichen Anstiegs schwerwiegender Straftaten in Verbindung mit Staatsangehörigen dieses Drittlands ein erhöhtes Risiko für die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit von Mitgliedstaaten besteht (vgl. Art. 8 Abs. 2 Buchst. b Visum-Verordnung).

Demgegenüber ist Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex nach seinem Wortlaut nicht dafür konzipiert, Visumverweigerungen allgemein auf gestörte Beziehungen zum Heimatstaat des Antragstellers oder auf sonstige abstrakte, vom jeweiligen Antragsteller unabhängige Gefährdungen zu

59 EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 40.

60 Eine ausschließlich auf die allgemeinen Umstände im Heimatland bezogene Entscheidung wäre nach Kluth, in: Kluth/Hornung/Koch, ZuwanderungsR-HdB, 3. Auflage 2020, § 3 Einreise, Rn. 115, unzulässig (bezogen auf die Ausreiseabsicht vor Visumablauf).

stützen. Für Visumverweigerungen nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex kommt es vielmehr darauf an, ob gerade mit der Einreise des jeweiligen Antragstellers eine Gefahr für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats verbunden ist.⁶¹

Zudem ordnet Art. 1 Abs. 4 S. 2 Visakodex ausdrücklich an, dass die zuständigen Stellen über Visumanträge „*im Einzelfall*“ entscheiden und dabei sowohl die Unionsgrundrechte als auch die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts beachten. Zu letzteren gehört insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁶² Danach dürfen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht über das hinausgehen, was zum Schutz des jeweiligen Rechtsguts erforderlich ist.⁶³ Der Grundsatz der Einzelfallentscheidung des Visakodex wird durch das unionsgrundrechtlich abgesicherte Recht des Antragstellers auf eine Begründung der Ablehnungsentscheidung, auf ein Beschwerdeverfahren gemäß Art. 38 Abs. 5 Visakodex und ein wirksames gerichtliches Rechtsmittel gemäß Art. 32 Abs. 2, Abs. 3 Visakodex i.V.m. Art. 47 Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)⁶⁴ sowie dem Recht auf eine gute Verwaltung flankiert.⁶⁵ Angesichts des den zuständigen Stellen zugebilligten weiten Beurteilungsspielraums beschränkt sich die gerichtliche Kontrolle einer Verweigerungsentscheidung zwar auf die Prüfung einer ausreichenden Tatsachengrundlage, offenkundiger materielle Fehler und der Einhaltung der Verfahrensgarantien. Zu diesen Garantien zählt der EuGH aber insbesondere die Verpflichtung der Behörden, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen.⁶⁶

Aus dem Vorstehenden folgt zum einen, dass die zuständigen Stellen *auch* allgemeine, auf die wirtschaftliche und politische Lage des Heimat- bzw. Aufenthaltsstaats bezogene Gesichtspunkte berücksichtigen dürfen. Zum anderen dürfen die Behörden bei einer weiten Auslegung der Gefahrenprognose bei der Prüfung der individuellen Situation des Antragstellers auch vertyppte bzw. gruppenbezogene Merkmale des Antragstellers berücksichtigen, die auf eine (potenzielle) Gefährdung schließen lassen.⁶⁷ Mit dem Grundsatz der einzelfallbezogenen Prüfung dürfte es hingegen

61 Vgl. EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013, Rs. [C-84/12](#), Koushkaki, Rn. 56.

62 Vgl. *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Art. 1, MN 9; *Thym*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 1, MN 24.

63 Vgl. EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 47, zu Art. 6 Abs. 1 Buchst. e SGK.

64 Vgl. auch ErwG 29 Visakodex: „*Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.*“.

65 EuGH, Urteil vom 24. November 2020, verb. Rs. [C-225/19 und C-226/19](#), R.N.N.S. und K.A., Rn. 48 ff. m.w.N.; Urteil vom 13. Dezember 2017, Rs. [C-403/16](#), El Hassani, Rn. 41; Urteil vom 4. April 2017, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 46, zur REST-Richtlinie a.F.; *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 1 Visa Code, MN 19, Art. 32 Visa Code, MN 7 et seqq.

66 EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 46, zur REST-Richtlinie a.F.

67 Vgl. insbesondere EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 50.

nicht vereinbar sein, wenn Visumverweigerungen *allein* auf bestimmte, vertypete bzw. gruppenbezogene Merkmale gestützt werden, ohne dass der Antragsteller eine Möglichkeit hätte, eine gerade ihn betreffende Sondersituation vorzutragen.⁶⁸

3.2.2.2. Gefährdung durch die „*schwerwiegend gestörten Beziehungen zu Russland*“?

Unter Berücksichtigung der allgemeinen Erwägungen unter Ziff. 3.2.2.1. gilt hinsichtlich der vom Auftraggeber aufgeworfenen Frage, ob allein der Verweis auf die „*schwerwiegend gestörten Beziehungen zu Russland*“ genügt, um Visumanträge wegen einer Gefährdung der internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats abzulehnen,⁶⁹ Folgendes:

Der Wortlaut des Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Visakodex, sein systematischer Vergleich mit Art. 15 Abs. 5 Visaerleichterungsabkommen und Art. 8 Visum-Verordnung sowie das in Art. 1 Abs. 4 S. 2 Visakodex normierte Gebot der Einzelfallentscheidung sprechen gegen die Möglichkeit, bestimmten Gruppen russischer Staatsangehöriger die Visumerteilung allein unter Verweis auf die durch den Angriffskrieg auf die Ukraine gestörten Beziehungen zu Russland zu versagen. Nach dem Visakodex kommt es vielmehr darauf an, ob gerade die Visumerteilung bzw. die Einreise der jeweiligen Antragsteller die internationalen Beziehungen (weiter) zu verschlechtern droht.

Es kommt daher darauf an, ob unter Berücksichtigung der „*eklatante[n] Missachtung der internationalen regelbasierten Ordnung*“⁷⁰ durch Russland, gerade die Erteilung von Kurzzeitvisa zu touristischen Zwecken an Personen aus Russland (und Belarus) die internationalen Beziehungen ge-

68 Vgl. auch [Visakodex-Handbuch I](#), Anhang des Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Änderung des Beschlusses K(2010) 1620 endgültig hinsichtlich der Ersetzung des Handbuchs für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa (Visakodex-Handbuch I), C(2020) 395 final, Kapitel 6.1, 6.13, wonach die Prüfungstiefe von dem Risiko abhängt, das mit der Staatsangehörigkeit des Antragstellers, den örtlichen Gegebenheiten, seinem Profil und seinem persönlichen Hintergrund verbunden ist. Es könnten „Profile“ von Antragstellern erstellt werden, die aufgrund der örtlichen Gegebenheiten und der allgemeinen Lage im Wohnsitzstaat ein besonderes Risiko darstellen. Diese „Profile“ könnten auf die Stabilität der sozialen und wirtschaftlichen Lebensumstände der Antragsteller gestützt werden, wobei jedoch jeder Antrag nach den Umständen des Einzelfalls unabhängig von einem etwaigen „Profil“ zu prüfen sei.

69 In diese Richtung: *Bossong*, Einreisebeschränkungen für russische Staatsbürger, Optionen für eine rechtmäßige und koordinierte Regelung in der Schengen-Zone, SWP-Aktuell 2022/A 53, 24.08.2022, S. 3, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/einreisebeschaenkungen-fuer-russische-staatsbuerger>.

70 Kommission, Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation, [COM\(2022\) 661 final](#), S. 3.

fährdet oder beeinträchtigt. Hierbei geht es dann nicht um die auswärtigen Beziehungen zu Russland, sondern um eine Gefährdung oder Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen insbesondere zur Ukraine.⁷¹

Wie oben unter Ziff. 3.2.2.1.1. festgestellt, hat der EuGH den Begriff der internationalen Beziehungen i.S.d. Visakodex, soweit ersichtlich, noch nicht definiert. Dafür, dass der EuGH ein im vorgenannten Sinne weites Verständnis der Gefährdung der internationalen Beziehungen bestätigen würde, könnte der weite Beurteilungsspielraum sprechen, den er den Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Ordre-Public-Vorbehalts einräumt (zum engeren Ansatz der Visaleitlinien-RUS siehe nachfolgend 3.2.2.3.).⁷²

Auch bei einem weiten Verständnis des Begriffs der internationalen Beziehungen, müsste dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen werden. Hieran könnten Zweifel entstehen, wenn man bedenkt, dass sich die bereits als EU-Sanktionsmaßnahme erlassenen Ein- und Durchreisebeschränkungen auf solche individuell bestimmten russischen und belarussischen Staatsangehörigen beschränken, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine oder die Stabilität oder die Sicherheit in der Ukraine untergraben oder bedrohen, oder die die Arbeit von internationalen Organisationen in der Ukraine behindern.⁷³ Diese Eingrenzung auf diejenigen, die das sanktionierte Regime unterstützen, ist Ausdruck des für personenbezogene Sanktionen geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.⁷⁴

Demgegenüber käme es bei einer grundsätzlichen Verweigerung touristischer Kurzzeitvisa nicht auf die positive Feststellung an, ob der jeweilige Antragssteller das russische Regime unterstützt oder nicht. Die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen aufgrund des Visakodex beurteilt sich aber nicht danach, ob diese als Sanktion zulässig wären. Es kommt vielmehr darauf an, ob sie zum Schutz der internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats das mildeste, geeignete und für den

71 Der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj vertrat offenbar die Ansicht, dass es „nicht sein könne“, „dass Russen in Frankreich oder Italien Urlaub machen können, während ihre Regierung einen brutalen Vernichtungskrieg gegen die Ukraine führt.“, vgl. Berliner Zeitung vom 2.9.2022, Die EU hat die Einreise für Russen erschwert: Was kommt jetzt?, abrufbar unter: <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/die-eu-hat-die-visavergabe-fuer-russen-in-die-eu-erschwert-was-kommt-jetzt-russland-li.263144>.

72 Vgl. auch Schlussanträge GA Pikamäe vom 9. September 2020 zu EuGH, verb. Rs. [C-225/19 und C-226/19](#), Rn. 61 ff., der diesen Beurteilungsspielraum mit dem Umstand in Verbindung bringt, dass es sich bei der Visapolitik um souveränitätssensibles Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik handele.

73 Vgl. im Einzelnen: Art. 2 Abs. 1 Beschluss [2014/145/GASP](#) des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen; zum Vorrang sanktionsrechtlicher Einreisebeschränkungen gegenüber dem Visakodex: *Thym*, in: *Thym/Hailbronner* (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 2, MN 13.

74 Vgl. *Cremer*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Auflage 2022, Art. 29 EUV, Rn. 27; *Sachs*, in: *Ho-cke/Sachs/Pelz* (Hrsg.), *Außenwirtschaftsrecht*, 2. Auflage, 2020, Kap. VI, Rn. 32. Bei den gegen Staaten verhängten Sanktionen wird zudem zwar meist unweigerlich auch die unbeteiligte Zivilbevölkerung getroffen. Dies ist aber gerade nicht das Ziel dieser Sanktionen, vgl. *Hafner*, *ZaöRV* 76 (2016), S. 391 (409).

Antragsteller angemessene Mittel sind.⁷⁵ Geht man von einem weiten Begriff der Gefährdung internationaler Beziehungen aus, der in Anbetracht der eklatanten Missachtung der internationalen regelbasierten Ordnung durch Russland allein durch die Erteilung touristischer Kurzzeitvisa an russische Staatsangehörige erfüllt ist, wäre die grundsätzliche Verweigerung solcher Visa ein geeignetes Mittel. Die Einreise und der Aufenthalt von Touristen allgemein (und damit auch jedes Einzelnen) wäre dann als Gefährdung der internationalen Beziehungen anzusehen.⁷⁶ Für die Verhältnismäßigkeit eines solchen Vorgehens ließe sich anführen, dass (nicht sanktionierte⁷⁷) Personen weiterhin aus anderen Reisegründen (Familien-, Geschäfts-, Arztbesuch) Visa erhalten können. Zudem dürften die persönlichen und wirtschaftlichen Nachteile derjenigen, die nur touristischen Zwecken reisen wollen, allgemein vergleichsweise gering sein.⁷⁸

Sowohl der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als auch das in Art. 1 Abs. 4 S. 2 Visakodex normierte Gebot der Einzelfallentscheidung und die nach der Rechtsprechung des EuGH vorzunehmende Gesamtbetrachtung aller die Situation des Antragstellers kennzeichnenden Umstände⁷⁹ gebieten es aber, jedem einzelnen Antragsteller die Möglichkeit einzuräumen, besondere (humanitäre) Umstände seines Einzelfalls darzulegen, die gleichwohl für eine Visumerteilung (mit beschränkter räumlicher Gültigkeit) sprechen könnten. Es dürfte also allenfalls eine grundsätzliche (nicht generelle) Verweigerung touristischer Kurzzeitvisa für Personen aus Russland und ggf. Belarus mit einem Ausnahmeverbehalt für atypische Einzelfälle in Betracht kommen.

Einem solchen Ansatz dürfte auch Art. 39 Abs. 3 Visakodex nicht entgegenstehen. Nach dieser Norm darf die visumerteilende Stelle niemanden aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder

-
- 75 Vgl. allgemein zum unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: *Thym*, in: Thym/Hailbronner (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 1, MN 24 et seq.; allgemein zu den Prüfkriterien des Grundsatzes: *Tridimas*, *The General Principles of EC Law*, 2. edition, 2007, chapter 3.
- 76 Einen ähnlichen „kategoriebezogenen“ Ansatz verfolgte die EU im Zusammenhang mit der Bekämpfung der COVID-19-Pandemie zum Schutz der öffentlichen Gesundheit. Danach wurden auf der einen Seite nicht notwendige Reisen (aus Drittstaaten) beschränkt; auf der anderen Seite definierte man spezifische Kategorien von Reisenden mit einer wichtigen Funktion bzw. deren Reise zwingend notwendig war (u.a. Passagiere, die aus zwingenden familiären Gründen reisen; Drittstaatsangehörige, die zu Studienzwecken einreisen), vgl. etwa: Rat, Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung, [ABl. 2020, L 208I](#), S. 1. In diesem Zusammenhang machten Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht geltend, dass das „*generelle, von der individuellen Person unabhängige Ziel, Reisen in den Schengen-Raum pandemiebedingt zu reduzieren und nur bei hinreichend wichtigem Grund zuzulassen, nicht auf Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e) SGK gestützt werden [dürfe]*.“ Das Bundesverfassungsgericht nahm die Beschwerde nicht zur Entscheidung an, da diese Fragen zunächst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegebenenfalls auch durch Vorlage an den EuGH zu klären seien, vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. April 2021 – [2 BvR 572/21](#), Rn. 22.
- 77 Für diese kommen nur die Ausnahmen aus Art. 1 Abs. 3, 4, 6 Beschluss [2014/145/GASP](#) des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, in Betracht.
- 78 Zur Visumpflicht auch dieser Personengruppe vgl. *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 1 Visa Code, MN 15.
- 79 EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 43.

der sexuellen Orientierung diskriminieren.⁸⁰ Eine Verweigerung touristischer Kurzzeitvisa für russische und ggf. belarussische Staatsangehörige wäre der Sondersituation infolge des Angriffs auf die Ukraine geschuldet, sodass nicht von einer willkürlichen Diskriminierung auszugehen sein dürfte.⁸¹ Zudem würde die Visumerteilung nicht anhand eines der in Art. 39 Abs. 3 Visakodex genannten Merkmale, sondern nach dem Reisezweck beurteilt.

Eine endgültige Klärung der Frage, ob es sich bei der grundsätzlichen Verweigerung von Kurzzeitvisa zu touristischen Zwecken um eine verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz der internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats handelt, könnte nur durch eine Entscheidung des EuGH herbeigeführt werden.

3.2.2.3. Der Ansatz der Visaleitlinien-RUS der Kommission

Der von der Kommission in ihren (unverbindlichen) Visaleitlinien-RUS empfohlene einheitliche Ansatz ist enger als der vorstehend unter Ziff. 3.2.2.2. beleuchtete.

So ergibt sich aus den Visaleitlinien-RUS der Kommission nicht, dass sämtliche russische Staatsangehörigen, die Kurzzeitvisa zu touristischen Zwecken beantragen, die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats gefährden. Die Kommission legt ihren Leitlinien vielmehr zugrunde, dass solche Visuminhaber, die die Propaganda für den Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine unterstützen, die für die Interessen der russischen Regierung lobbyieren oder die sonstige subversive Aktivitäten zum Nachteil der EU durchführen, die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats beeinträchtigen.⁸² Die Kommission legt dabei nicht offen, welches Begriffsverständnis der internationalen Beziehungen sie dieser Einschätzung zugrunde legt. Es scheint aber jedenfalls möglich, dass die von ihr beschriebenen Verhaltensweisen das friedliche Zusammenleben der Völker und die militärischen Interessen der Mitgliedstaaten beeinträchtigen würden, wie es für Gefährdungen der äußeren Dimension der öffentlichen Sicherheit kennzeichnend ist (siehe Ziff. 3.2.2.1.1.). Es käme zudem in Betracht, eine Störung der auswärtigen Beziehungen zu den westlichen Verbündeten und der Ukraine anzunehmen, wenn die Schengen-Staaten auf ihrem Hoheitsgebiet Propaganda und das Lobbyieren für die russische Regierung zuließen.

80 Vgl. zudem ErwG 18 Visakodex und etwa: Kommission, Covid-19 Leitlinien für Grenzmanagementmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit und zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen, [ABL. 2000, C 86I](#), S. 1, Rn. 17; *Thym*, in: *Thym/Hailbronner* (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 2, MN 10; *ibid.*, Chapter 7, MN. 37 et seq., zur Geltung von Art. 20 f. GRCh bei Entscheidungen über die Einreisverweigerung.

81 Vgl. allgemein: *Thym*, in: *Thym/Hailbronner* (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 3. edition, 2022, Chapter 2, MN 10, wonach nicht zu erwarten sei, dass der EuGH länderspezifische Visaanforderungen als Verletzungen des Gleichheitsgrundsatz bzw. des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung ansehen würde.

82 Visaleitlinien-RUS, Rn. 5, 21,

Für die Gefahrenprognose, also die Frage, welche Visumantragsteller voraussichtlich im vorgenannten Sinne die internationalen Beziehungen beeinträchtigen würden, reicht nach den Visaleitlinien-RUS bereits die Feststellung einer „potenziellen“ Gefährdung aus.⁸³

Zudem stellt die Kommission den Mitgliedstaaten frei, bei bestimmten Kategorien von Antragstellern davon auszugehen, dass diese mit hoher Wahrscheinlichkeit eine potenzielle Gefährdung der internationalen Beziehungen darstellen.⁸⁴ Dies ist nach Einschätzung der Kommission zum einen bei Antragstellern der Fall, die mit Personen oder Organisationen in Verbindung stehen („*associated with*“), die Russland-Sanktionen der EU unterliegen.⁸⁵ Zum anderen handele es sich um Personen, die angeben, zu touristischen Zwecken zu reisen. Bei diesen bestehe ein ernstzunehmendes Risiko („*credible risk*“), dass sie Propaganda für den Angriffskrieg auf die Ukraine unterstützen oder andere subversive Aktivitäten zum Nachteil der EU durchführen.⁸⁶ Die Mitgliedstaaten sollten prüfen, ob die letztgenannten Antragsteller mit dem russischen Regime in Verbindung stehen oder es anderweitig unterstützen könnten, sodass ein erhöhtes Risiko für die Unterstützung der Propaganda bzw. das Lobbyieren für die Interessen der russischen Regierung bestehe.⁸⁷

Nach Einschätzung der Kommission ist eine strenge Handhabung der Visaerteilung bei russischen Staatsangehörigen, die zu touristischen Zwecken reisen wollen, gerechtfertigt. Denn bei ihnen sei es – im Vergleich zu aus anderen Zwecken Reisenden – schwieriger, den wahren Reisegrund zu beurteilen. Hinzukomme, dass eine zu touristischen Zwecken reisende Person möglicherweise keinerlei Verbindung zu einer im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten anwesenden Person habe (im Gegensatz z. B. zu Familienbesuchen, Geschäftsreisen oder Arztbesuchen).⁸⁸

Schließlich betont die Kommission, dass die EU für russische Visumantragsteller, die zu wichtigen Zwecken reisen möchten, offen bleiben müsse. Dazu zählt die Kommission insbesondere Familienangehörige von EU-Bürgern, Dissidenten, unabhängige Journalisten und Vertreter der Zivilgesellschaft aber auch Schüler, Studenten, Forscher und Menschenrechtsverteidiger sowie de-

83 Vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 20-22. Anders als dies etwa bei ErwG 14 REST-RL a.F. und ErwG 36 REST-RL n.F. der Fall ist, enthält der Wortlaut des Visakodex keine Anhaltspunkte dafür, dass bereits solchen „potenziellen“ Gefährdungen ausreichen sollen. Die Kommission möchte die gleichwohl weite Auslegung des Gefahrgrads wohl mit der durch die aktuelle geopolitische Situation insgesamt angespannten Sicherheitslage rechtfertigen, vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 5, 22.

84 Visaleitlinien-RUS, Rn. 20 f.

85 Vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 18 (v) und Rn. 19.

86 Visaleitlinien-RUS, Rn. 5.

87 Visaleitlinien-RUS, Rn. 18 (v), 20 f.

88 Visaleitlinien-RUS, Rn. 23. Sofern im Einzelfall Zweifel am Reisezweck bestehen sollten, kann zudem eine Visumverweigerung nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. b Var. 2 und 3 Visakodex in Betracht kommen. Danach wird Antrag bei begründeten Zweifeln am Wahrheitsgehalt der vorgelegten Belege und getätigten Aussagen abgelehnt, vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 15.

ren Familienangehörige. In diesem Zusammenhang verweist die Kommission auch auf die Gewährleistungen der Freizügigkeitsrichtlinie und die Bestimmungen des Visakodex, nach denen die zuständigen Stellen die Visaerteilung aus humanitären Gründen erleichtern können.⁸⁹

Wie bereits oben unter Ziff. 3.1. dargelegt, beziehen sich die Visaleitlinien-RUS nicht auf Visumanträge von belarussischen Staatsangehörigen. Eine Übertragung des von der Kommission erarbeiteten Ansatzes dürfte aber jedenfalls dann in Betracht kommen, wenn die Mitgliedstaaten zu der Einschätzung gelangen, dass die Gefährdung, die von zu touristischen Zwecken reisenden belarussischen Staatsangehörigen ausgeht, gleich groß bzw. naheliegend ist.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Kommission den Mitgliedstaaten einen recht weiten Spielraum bei der Prüfung von Visumanträgen für touristische Zwecke einräumt. Sie betont zwar im Einklang mit Art. 1 Abs. 4 S. 2 Visakodex, dass die zuständigen Stellen ihre Entscheidung auf eine Bewertung des Einzelfalls stützen müssen (siehe dazu schon oben Ziff. 3.2.2.1.2.).⁹⁰ Den Mitgliedstaaten steht es aber frei, weitere Kategorien von Antragstellern zu definieren, die höchstwahrscheinlich eine potenzielle Gefährdung der internationalen Beziehungen darstellen.⁹¹ Sie können zudem einen weiten Ansatz bei der Definition derjenigen Faktoren zugrunde legen, die zur Einstufung eines Antragstellers als potenzielle Gefahr führen. Die Kommission weist insoweit darauf hin, dass diese Handhabung in der Praxis dazu führen könne, dass auf der Grundlage einer Prüfung der individuellen Situation des Antragstellers im aktuellen geopolitischen Kontext, bereits eine „mögliche“ Bedrohung zu einer Visumverweigerung führe.⁹²

Allerdings gehen die Visaleitlinien-RUS wohl nicht davon aus, dass sämtliche Personen, die Anträge auf touristische Kurzzeitvisa stellen, bereits eine potenzielle Gefährdung der internationalen Beziehungen darstellen (ohnein immer vorbehaltlich entgegenstehender Umstände des Einzelfalls). In den Visaleitlinien-RUS heißt es vielmehr, dass geprüft werden sollte, ob der jeweilige Antragsteller Verbindungen zum russischen Regime hat oder es sonst unterstützen könnte.⁹³ Wollen die zuständigen Stellen also Anträge auf touristische Kurzzeitvisa grundsätzlich verweigern, dürfte es nach dem in den Visaleitlinien-RUS empfohlenen Ansatz nicht ausreichen, allein auf das mit touristischen Reisen verbundene Risiko der Propaganda oder Unterstützung für die russische Regierung zu verweisen. Vielmehr wäre nach den Visaleitlinien-RUS zusätzlich das (weite) Kriterium möglicher Verbindungen zum russischen Regime zu prüfen.

89 Visaleitlinien-RUS, Rn. 5, 25 f.

90 Visaleitlinien-RUS, Rn. 20.

91 Visaleitlinien-RUS, Rn. 21. Das dürfte bedeuten, dass auch zu anderen Reisezwecken als dem Tourismus Reisende betroffen sein können.

92 Vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 22.

93 Visaleitlinien-RUS, Rn. 5, 22.

Insoweit ist allerdings festzustellen, dass die als Mitteilung der Kommission veröffentlichten Visaleitlinien-RUS rechtlich nicht verbindlich sind (siehe schon Ziff. 2.3.).⁹⁴ Die Visaleitlinien-RUS sollen die Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung der Visumanträge unterstützen und einen harmonisierten Ansatz bei der Bearbeitung von Visumanträgen fördern.⁹⁵ Dabei beziehen sich notwendig auf die sicherheitspolitische Lage im Zeitpunkt ihrer Erarbeitung. Die Formulierungen in den Visaleitlinien-RUS deuten demgegenüber nicht darauf hin, dass mit ihnen abschließend definiert werden soll, in welchen Fällen bei russischen Visumantragstellern eine Gefährdung der internationalen Beziehungen, inneren Sicherheit oder öffentlichen Ordnung vorliegt. Dies würde zudem dem den Mitgliedstaaten insoweit zustehenden Beurteilungsspielraum entgegenstehen. Die Visaleitlinien-RUS dürften daher nicht so zu verstehen sein, dass sie den oben unter Ziff. 3.2.2.2. aufgezeigten Interpretationsrahmen ausschließen. Darüber hinaus könnte eine veränderte Sicherheitslage von den Visaleitlinien-RUS abweichende Ansätze bei der Bearbeitung von Visumanträgen erfordern.

Eine abschließende Klärung, inwieweit die Mitgliedstaaten bei bestimmten Kategorien von Visumantragstellern regelhaft (d.h. vorbehaltlich der im Rahmen der Einzelfallprüfung zu berücksichtigenden besonderen Umstände des Antragstellers) von einer Gefährdung der internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats ausgehen dürfen, könnte nur eine Entscheidung des EuGH herbeiführen.

3.2.3. Gefährdung der inneren Sicherheit

Die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats kann nach der Rechtsprechung des EuGH berührt sein, wenn Beeinträchtigungen des Funktionierens der Einrichtungen des Staates und seiner wichtigen öffentlichen Dienste sowie eine Gefährdung des Überlebens der Bevölkerung in Rede stehen.⁹⁶

Die Visaleitlinien-RUS der Kommission dürften so zu verstehen sein, dass die zuständigen Stellen auch bei der Prüfung, ob der Antragsteller eine Gefährdung für die innere Sicherheit eines Mitgliedstaats ist, den Gefahrengrad der nur potenziellen Gefährdung zugrunde legen und Faktoren definieren können, die Einzelpersonen als potenzielle Gefährdung erscheinen lassen.⁹⁷ In Anwendung der Visaleitlinien-RUS wäre insbesondere zu prüfen, inwieweit die Unterstützung der Propaganda für den russischen Angriffskrieg bzw. der Interessen des russischen Regimes oder die

94 Vgl. allgemein zu Mitteilungen der Kommission: *Schroeder*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 288 AEUV, Rn. 3.

95 Visaleitlinien-RUS, Rn. 4, 34.

96 Vgl. EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 39, zur Auslegung der REST-Richtlinie a.F.; Rs. [C-601/15 PPU](#), N., Rn. 66, zur Richtlinie [2013/33/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung); Rs. [C-145/09](#), Tsakouridis, Rn. 43 f. m.w.N., zur Auslegung der Freizügigkeitsrichtlinie.

97 Vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 22. Zur Übertragbarkeit der Visaleitlinien-RUS auf Belarus siehe Ziff. 3.2.2.3.

Beteiligung an sonstigen subversiven Aktivitäten zum Nachteil der EU eine Gefährdung der inneren Sicherheit eines Mitgliedstaats darstellen kann.⁹⁸ Ob eine relevante Gefahr vom Antragsteller ausgeht, wäre in jedem Fall im Einklang mit dem Gebot der Einzelfallentscheidung (siehe Ziff. 3.2.2.1.2.) anhand seiner individuellen Situation unter Berücksichtigung der aktuellen geopolitischen Situation zu beurteilen.

Eine abschließende Entscheidung über die Auslegung des Begriffs der inneren Sicherheit i.S.v. Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex und die Anforderungen an die Gefahrenprognose im Zusammenhang mit der Verweigerung von touristischen Kurzzeitvisa für Personen aus Russland und Belarus ist dem EuGH vorbehalten.

3.2.4. Gefährdung der öffentlichen Ordnung

Der Begriff der öffentlichen Ordnung kann Straftaten oder Handlungen, die in das Funktionieren der Gesellschaft eingreifen, aber auch Handlungen, die als Verstöße gegen rechtspolitische Gesichtspunkte angesehen werden, umfassen.⁹⁹ Im Kontext der Einreise und des Aufenthalts Drittstaatsangehöriger im Unionsgebiet werden Gefährdungen der öffentlichen Ordnung insbesondere im Zusammenhang mit Straftaten der jeweils betroffenen Person relevant.¹⁰⁰

Dem Visakodex dürfte ein weites Begriffsverständnis zugrunde liegen, sodass die öffentliche Ordnung nicht erst bei der Beeinträchtigung eines Grundinteresses der Gesellschaft betroffen ist (siehe Ziff. 3.2.1.).¹⁰¹ Stimmen in der Literatur bejahen eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung bereits bei einer hohen Wahrscheinlichkeit, dass die Einreise zu einem ganz anderen Zweck erfolgen soll, voraussichtlich keine Rückkehrbereitschaft besteht¹⁰² und bei der Gefahr (nur) kleinerer Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten.¹⁰³

98 Da die Visaleitlinien-RUS weder rechtsverbindlich sind noch eine abschließende Regelung zur Bearbeitung von Visumanträgen treffen, können die Mitgliedstaaten Visumverweigerungen im Einklang mit den Anforderungen des Visakodex auch auf andere Gefährdungstatbestände stützen, vgl. entsprechend Ziff. 3.2.2.3.

99 Schlussanträge GA Sharpston vom 12. Februar 2015 zu EuGH, Rs. [C-554/13](#), Zh. und O., Rn. 30 f.

100 Vgl. etwa: EuGH, Urteil vom 11. Juni 2015, Rs. [C-554/13](#), Zh. und O.

101 Vgl. zu einem weiten Begriffsverständnis im SGK: EuGH, Urteil vom 12. Dezember 2019, Rs. [C-380/18](#), E.P., Rn. 43 f., 46; zur Übertragung des Begriffsverständnisses des SGK auf den Visakodex: Schlussanträge GA Pitruzella vom 11. Juli 2019 zu EuGH, Rs. [C-380/18](#), Rn. 23. Etwas anderes könnte indes gelten, wenn es um Familienangehörige von Unionsbürgern geht, vgl. Art. 5 Abs. 2 UAbs. 1 Freizügigkeitsrichtlinie; EuGH, Rs. [C-503/03](#), Kommission/Spanien, Rn. 41 ff.

102 Hier stellt sich allerdings die Frage, ob Art. 32 Abs. 1 Buchst. b Visakodex vorgeht. Vgl. insofern die Visaleitlinien-RUS, Rn. 14 f. wonach bei begründeten Zweifel an der Echtheit inhaltlichen Richtigkeit oder Zuverlässigkeit vorgelegten Belege bzw. gemachten Angaben – insbesondere in Bezug auf den Zweck der Reise – eine Ablehnung des Antrags nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. b Visakodex zu erfolgen habe.

103 *Funke-Kaiser*, in: Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz, Werkstand: Juli 2014, 76. Ergänzungslieferung, § 6 AufenthG, Rn. 37.

Wie entsprechend oben unter Ziff. 3.2.3 festgestellt, können die Visaleitlinien-RUS so verstanden werden, dass der von der Kommission verfolgte weite Ansatz bei der Gefahrprognose auch für Gefährdungen der öffentlichen Ordnung gelten soll.¹⁰⁴ In Anwendung der Visaleitlinien-RUS käme insbesondere in Betracht, dass die etwaige Unterstützung der Propaganda für den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine bzw. die Unterstützung der Interessen des russischen Regimes oder sonstige subversive Aktivitäten zum Nachteil der EU (siehe im Einzelnen Ziff. 3.2.2.3.) eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung eines Mitgliedstaats darstellt.¹⁰⁵ Ob eine relevante Gefahr vom Antragsteller ausgeht wäre in jedem Fall im Einklang mit dem Gebot der Einzelfallentscheidung (siehe Ziff. 3.2.2.1.2.) anhand seiner individuellen Situation unter Berücksichtigung der aktuellen geopolitischen Situation zu beurteilen.

Eine abschließende Entscheidung über die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Ordnung i.S.v. Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex und die Anforderungen an die Gefahrprognose im Zusammenhang mit der Verweigerung von touristischen Kurzzeitvisa für Personen aus Russland und Belarus ist dem EuGH vorbehalten.

3.2.5. Ergebnis

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen gilt hinsichtlich der vom Auftraggeber aufgeworfenen Frage, unter welchen Umständen eine Visumverweigerung im Einzelfall möglich wäre, dass Art. 32 Abs. 1 Visakodex abschließend die Gründe normiert, aus denen zulässige Anträge auf Kurzzeitvisa mit Schengen-Raumweiter Gültigkeit zu verweigern sind (siehe bereits Ziff. 2.1.). Diese Bestimmung gilt im Ausgangspunkt für sämtliche Antragsteller – unabhängig von ihrem Heimatland und Reisezweck. Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Lage in Russland hat die Kommission in ihren Visaleitlinien-RUS jedoch auf Verweigerungsgründe hingewiesen, die bei Anträgen russischer Staatsangehörigen naheliegen. Dieser Befund könnte auf Anträge belarussischer Staatsangehöriger übertragbar sein (siehe Ziff. 3.1.).

Hinsichtlich der Frage, ob Anträge auf touristische Kurzzeitvisa pauschal oder aufgrund von Gruppenregelungen ablehnt werden können, gilt zunächst, dass insoweit allein der Ordre-Public-Vorbehalt aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex in Betracht kommen dürfte. Danach werden Visumanträge abgelehnt, wenn der Antragsteller als Gefahr für die internationalen Beziehungen, die innere Sicherheit oder öffentliche Ordnung eines Mitgliedstaats eingestuft wird (siehe Ziff. 2.1.). Für die Beurteilung der Zulässigkeit von Pauschalverweigerungen oder Gruppenregelungen ist Art. 1 Abs. 4 S. 2 Visakodex zu beachten. Nach dieser Vorschrift werden Entscheidungen über Visumanträge im Einzelfall und insbesondere unter Berücksichtigung des allgemeinen Unionsgrundsatzes der Verhältnismäßigkeit getroffen. Hierfür ist eine Gesamtbetrachtung aller die Situation des Antragstellers kennzeichnenden Umstände erforderlich. Zu diesen Umständen zählen neben der politischen und wirtschaftlichen Situation im Heimatland des Antragstellers bzw. dem allgemeinen geopolitischen Kontext¹⁰⁶ auch seine individuelle Situation. Da der Ordre-

104 Zur Übertragbarkeit der Visaleitlinien-RUS auf Belarus siehe Ziff. 3.2.2.3.

105 Da die Visaleitlinien-RUS weder rechtsverbindlich sind noch eine abschließende Regelung zur Bearbeitung von Visumanträgen treffen, können die Mitgliedstaaten Visumverweigerungen im Einklang mit den Anforderungen des Visakodex auch auf andere Gefährdungstatbestände stützen, vgl. entsprechend Ziff. 3.2.2.3.

106 So die Visaleitlinien-RUS, Rn. 22.

Public-Vorbehalt des Visakodex weit auszulegen sein dürfte, kommt es insoweit nicht allein auf das persönliche Verhalten des Antragstellers an. Es können vielmehr auch sonstige individuelle Umstände in die Gesamtbetrachtung eingestellt werden (siehe zum Ganzen Ziff. 3.2.2.1.2.).

Das Gebot der verhältnismäßigen Einzelfallentscheidung und der Gesamtbetrachtung aller, die Situation des Antragstellers kennzeichnenden Umstände, steht einer Anwendung des Visakodex entgegen, nach der Verweigerungen pauschal bzw. regelhaft so erfolgen, dass der jeweilige Antragsteller keinerlei Möglichkeit hätte, (atypische) gerade seine Situation kennzeichnende (humane) Umstände vorzutragen (siehe Ziff. 3.2.2.1.2.).

Dessen ungeachtet sind im Rahmen der Gefahrenprognose, also bei der Frage, ob der jeweilige Antragsteller eine Gefahr für die vom Ordre-Public-Vorbehalt geschützten Gemeinwohlsgüter darstellt, Merkmale des Antragstellers berücksichtigungsfähig, die er mit anderen Antragstellern teilt. Dabei dürften sich Personen aus Russland und ggf. Belarus, die ein Visum zu touristischen Zwecken beantragen, als Kategorie von Antragstellern einstufen lassen, die ein besonderes Risiko darstellt.

Für sie käme in Betracht, dass bereits per se die Ausstellung touristischer Kurzzeitvisa die internationalen Beziehungen, insbesondere zur Ukraine, beeinträchtigt (siehe Ziff. 3.2.2.2.). Soweit ersichtlich, ist diese Auslegungsfrage noch nicht unionsgerichtlich geklärt. Eine endgültige Begriffsklärung könnte daher nur durch eine Entscheidung des EuGH herbeigeführt werden. Allerdings kommt den Mitgliedstaaten bei der Auslegung des Ordre-Public-Vorbehalts aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex grundsätzlich ein weiter Spielraum bei der Beurteilung der Anwendungsvoraussetzungen zu (siehe Ziff. 3.2.1.).

Die Kommission wählt in ihren (unverbindlichen) Visaleitlinien-RUS einen etwas engeren Ansatz. Dabei sprechen allerdings sowohl ihr unverbindlicher und empfehlender Charakter als auch der den Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Ordre-Public-Vorbehalts zustehende Beurteilungsspielraum gegen die Annahme, dass sie abschließend festlegen wollen, welche Konstellationen die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Visumantragstellung russischer Staatsangehöriger als Gefährdung der internationalen Beziehungen, der inneren Sicherheit oder öffentlichen Ordnung ansehen dürfen (siehe Ziff. 3.2.2.2.).

Nach den Visaleitlinien-RUS würde eine Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen, der inneren Sicherheit oder öffentlichen Ordnung (nur) durch solche Kurzzeitvisuminhaber ausgelöst, die Propaganda für den russischen Angriffskrieg unterstützen, die für die Interessen des russischen Regimes lobbyieren oder sonstige subversive Aktivitäten zum Nachteil der EU durchführen. Die Kommission geht allerdings davon aus, dass das Auftreten solcher Verhaltensweisen bei Personen, die angeben zu touristischen Zwecken reisen zu wollen, besonders wahrscheinlich ist. Um festzustellen, ob der jeweilige Antragsteller für ein touristisches Kurzzeitvisum in diesem Sinne eine potenzielle Gefährdung der internationalen Beziehungen darstellt, sollten die Mitgliedstaaten zusätzlich prüfen, ob er Verbindungen zum russischen Regime hat oder es anderweitig unterstützt¹⁰⁷ (zum Ganzen Ziff. 3.2.2.3.). Die Mitgliedstaaten dürften dieses Vorgehen auf von

107 Visaleitlinien-RUS, Rn. 22.

belarussischen Staatsangehörigen gestellte Visumanträge zu touristischen Zwecken übertragen können, wenn sie eine für diese Personen eine vergleichbare Gefährdungslage feststellen.

Insgesamt räumen die Visaleitlinien-RUS den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verweigerung von Kurzzeitvisa zu touristischen Zwecken einen weiten Spielraum ein, innerhalb dessen sie die Faktoren definieren können, die zur Einstufung eines Antragstellers als potenzielle Gefahr für den Ordre-Public-Vorbehalt aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi) Visakodex führen können. Indes betont auch die Kommission in ihren Visaleitlinien-RUS, dass die Entscheidungen über Visumanträge auf einer individuellen Bewertung zu beruhen haben.¹⁰⁸ Dies entspricht – wie vorstehend und unter Ziff. 3.2.2.1.2. ausgeführt – dem Wortlaut und der Systematik des Visakodex.¹⁰⁹ Demnach dürfte es unionsrechtlich zwar zulässig sein, bei bestimmten Kategorien bzw. Gruppen von Visumantragstellern aus Russland oder Belarus regelhaft von einer hohen Gefährdung der Gemeinwohlsgüter des Ordre-Public-Vorhalts auszugehen. Gleichwohl dürfte es unionsrechtlich aber geboten sein, dem Antragsteller im Rahmen der Einzelfallprüfung die Möglichkeit einzuräumen, weitere (nur) seine Person betreffende Umstände vorzutragen.

Eine endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit pauschaler bzw. auf Gruppenregelungen beruhender Visumverweigerungen könnte indes nur der EuGH treffen. Eine solche Entscheidung wäre im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV möglich, wenn ein mit einer Klage gegen Visumverweigerung befasstes nationales Gericht dem Gerichtshof entsprechende Fragen vorlegen würde.

4. Erklärung zur Verurteilung des russischen Angriffskriegs als Visumerteilungsvoraussetzung

Hinsichtlich der Frage, ob die Visumerteilung von einer ausdrücklichen Erklärung abhängig gemacht werden kann, dass der jeweilige Antragsteller den russischen Angriffskrieg ablehnt, gilt Folgendes:

Da die Mitgliedstaaten nicht frei darin sind, unilateral über Art. 32 Abs. 1 Visakodex hinausgehende Verweigerungsgründe einzuführen,¹¹⁰ käme die Anforderung einer solchen Erklärung nur zur Überprüfung der Einreisevoraussetzungen bzw. -verweigerungsgründe aus Art. 21 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 Visakodex in Betracht.

108 Visaleitlinien-RUS, Rn. 20.

109 Entsprechend wird vom informellen Treffen der EU-Außenministerinnen und -minister am 31. August 2022 zum weiteren Vorgehen bei der Visaerteilung berichtet, dass man sich darauf verständigt habe, Visumanträge weiterhin auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung zu bearbeiten, vgl. dazu: Kommission, [Pressemitteilung](#) – Kommission schlägt vollständige Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens mit Russland vor, 6. September 2022.

110 EuGH, Urteil vom 19. Dezember 2013, Rs. [C-84/12](#), Koushkaki, Rn. 55; vgl. zur Visumerteilung an der Grenze: Art. 35 Abs. 6 Visakodex.

Die Kommission hat zwar im Jahr 2016 eine einheitliche Liste der von Visumantragstellern in Russland vorzulegenden Belege erarbeitet.¹¹¹ In ihren Visaleitlinien-RUS verweist die Kommission aber darauf, dass es in der derzeitigen Situation gleichwohl gerechtfertigt sei, von bestimmten Kategorien russischer Staatsangehöriger zusätzliche Unterlagen anzufordern, um ein hohes Maß an Kontrolle zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf mögliche Gefahren für die öffentliche Ordnung und die internationalen Beziehungen.¹¹² Ein solches Vorgehen steht im Einklang mit Art. 21 Abs. 8 Visakodex. Diese Norm bestimmt, dass die befassende Stelle im Verlauf der Antragsprüfung in begründeten Fällen eine Befragung durchführen oder zusätzliche Unterlagen anfordern kann.

Bei der Anforderung zusätzlicher Unterlagen oder Erklärungen dürfte der 6. ErwG¹¹³ i.V.m. Art. 39 Abs. 2 Visakodex zu beachten sein. Nach Art. 39 Abs. 2 S. 2 Visakodex müssen getroffene Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen. Auch hinsichtlich der Anforderung zusätzlicher Informationen vom Antragsteller dürfte daher der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten sein: Unterlagen, Informationen und sonstige Erklärungen dürften danach nur verlangt werden dürfen, wenn dies zur Prüfung der Visumerteilungsvoraussetzungen bzw. -verweigerungsgründe erforderlich und dem jeweiligen Antragsteller zumutbar ist.¹¹⁴

Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass jedenfalls die Kommission in ihren Visaleitlinien-RUS nur dann von einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung, inneren Sicherheit oder internationalen Beziehungen ausgeht, wenn der jeweilige Antragsteller Propaganda für den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine unterstützt, für die Interessen der russischen Regierung lobbyieren oder sich an anderen subversiven Aktivitäten zum Nachteil der EU beteiligen könnte. Im Umkehrschluss dürfte der Umstand, dass der jeweilige Antragsteller den russischen Angriffskrieg nicht ausdrücklich verurteilt, jedenfalls nach den Visaleitlinien-RUS nicht automatisch eine Gefährdung des Ordre-Public darstellen (siehe aber oben Ziff. 3.2.2.3. zu deren nicht rechtsverbindlichen und nicht abschließenden Charakter).

Hinzukommt, dass die Zumutbarkeit für den jeweiligen Antragsteller zu berücksichtigen sein dürfte. Es ist bekannt, dass Russland allein die Bezeichnung des russischen Überfalls als Krieg

111 Kommission, Durchführungsbeschluss vom 6.6.2016 zur Aufstellung der Liste der von Visumantragstellern in Iran vorzulegenden Belege, Irak und der Russischen Föderation, [C\(2016\) 3347 final](#).

112 Visaleitlinien-RUS, Rn. 13.

113 Danach „sollten Antragsteller unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde behandelt werden. Die Bearbeitung der Visumanträge sollte auf professionelle und respektvolle Weise erfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.“ Zur inhaltlichen Konkretisierung einer Unionsrechtsbestimmung durch ErwG: EuGH, Urteil vom 11. Juni 2015, Rs. [C-554/13](#), Zh. und O., Rn. 42.

114 Vgl. in diese Richtung zur Auslegung von Art. 18 Abs. 2 REST-Richtlinie a.F.: EuGH, Urteil vom 4. April 2017, Rs. [C-544/15](#), Fahimian, Rn. 44: „Dabei können diese Behörden gemäß Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie vom Antragsteller die von ihnen benötigten zusätzlichen Informationen verlangen, wenn die zur Begründung des Visumsantrags vorgelegten Unterlagen nicht ausreichen, um eine mögliche Bedrohung für die öffentlichen Sicherheit beurteilen zu können.“

unter Freiheitsstrafe gestellt hat.¹¹⁵ Daher dürfte es nicht unwahrscheinlich sein, dass ein Antragsteller aus Furcht vor Strafverfolgung von der Abgabe einer solchen Erklärung Abstand nimmt und damit die Visumerteilung und die Einreise in den Schengen-Raum für diese Person unmöglich würde. Dieser Umstand streitet insbesondere dann gegen die Verhältnismäßigkeit einer solchen Erklärung, wenn es um Personenkategorien geht, die in jedem Fall weiterhin Zugang zum Gebiet der EU haben sollen (d.h. Familienangehörige von EU-Bürgern, Dissidenten, unabhängige Journalisten und Vertreter der Zivilgesellschaft, vgl. oben Ziff. 3.2.2.3.). Den nationalen Stellen dürfte bei der Anforderung von Unterlagen und Erklärungen aber ein weiter Beurteilungsspielraum zustehen (siehe oben Ziff. 3.2.1.).

5. Pflichten zur Vorhaltung der erforderlichen Infrastruktur zur Prüfung von Visaanträgen

Hinsichtlich der Frage, inwiefern die Entgegennahme von Anträgen auf einheitliche Visa (zu touristischen Zwecken) ausgesetzt werden dürfte, gilt zunächst, dass der Visakodex die Mitgliedstaaten im Grundsatz verpflichtet, die zur Visumantragbearbeitung erforderliche Infrastruktur in visumpflichtigen Drittstaaten vorzuhalten, ggf. auch durch die Beauftragung externer Dienstleister.¹¹⁶ So bestimmt etwa¹¹⁷ Art. 38 Abs. 1 des Visakodex, dass die Mitgliedstaaten in den Konsulaten geeignete Kräfte in ausreichender Zahl zur Prüfung der Anträge einzusetzen haben, sodass eine angemessene und harmonisierte Dienstleistungsqualität für die Öffentlichkeit sichergestellt wird.

Wie vorstehend unter Ziff. 3 erläutert, bleiben die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, Anträge auf einheitliche Visa – auch zu touristischen Zwecken – im jeweiligen Einzelfall zu bescheiden. Eine kategorische Verweigerung der Entgegennahme von Visumanträgen (zu touristischen oder sonstigen Zwecken) dürfte daher nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sein.¹¹⁸

115 Sehr kritisch daher: *Bossong*, Einreisebeschränkungen für russische Staatsbürger, Optionen für eine rechtmäßige und koordinierte Regelung in der Schengen-Zone, SWP-Aktuell 2022/A 53, 24.08.2022, S. 3, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/einreisebeschaenkungen-fuer-russische-staatsbuenger>: „*Dass man den Visuminhaber etwa zu der Erklärung verpflichtet, Russlands Krieg gegen die Ukraine werde abgelehnt, erscheint zu willkürlich und formalistisch. Jede Person, die ein solches Bekenntnis unterzeichnet, könnte unabhängig von ihrer politischen Einstellung zum Opfer staatlicher Repression in Russland werden. So drohen lange Gefängnisstrafen allein schon dafür, das Vorgehen gegen die Ukraine als »Krieg« zu bezeichnen.*“.

116 Vgl. hierzu insbesondere ErwG 6 der Verordnung (EU) [2019/1155](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex): „*Unbeschadet der Verpflichtungen, die den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, insbesondere deren Artikel 5 Absatz 2, auferlegt wurden, sollten die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sein, die Möglichkeit der unmittelbaren Antragstellung beim Konsulat an Orten beizubehalten, an denen ein externer Dienstleistungserbringer mit der Entgegennahme der Visumanträge im Namen des Konsulats betraut worden ist.*“.

117 Vgl. außerdem ErwG 4, 7, 13-15, 19 des [Visakodex](#).

118 Vgl. ähnlich zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie: Kommission, Mitteilung der Kommission, COVID-19, Mitteilung der Kommission COVID-19 Hinweise zur Umsetzung der vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU, zur Vereinfachung der Durchreiseregulungen für die Rückkehr von EU-Bürgern und zu den Auswirkungen auf die Visumpolitik, [ABL. 2020, C 102I](#), S. 3, wonach ein Mindestservice vorgehalten werden solle.

In diesem Sinne weist die Kommission in ihren Visaleitlinien-RUS darauf hin, dass zwar die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bearbeitung von Visumanträgen nach der Ausweisung zahlreicher konsularischer und diplomatischer Mitarbeiter durch die russischen Behörden stark eingeschränkt seien. Darüber hinaus begründe der allgemeine Kontext des russischen Angriffskrieges (verstärkte militärische Aktionen Russlands, Propaganda, erhöhte Risiken für die Sicherheit und die öffentliche Ordnung der Mitgliedstaaten) die Notwendigkeit, eine verstärkte Kontrolle in Bezug auf russische Staatsangehörige oder bestimmte Kategorien russische Staatsangehöriger durchzuführen. Eine solche Situation könne die Anpassung der Verfahren erforderlich machen, allerdings unbeschadet der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Prüfung jedes einzelnen Antrags.¹¹⁹

6. Einreiseverweigerung gegenüber Inhabern von Kurzzeitvisa

Zur Beantwortung der Frage, ob Reisenden mit einem von einem anderen Schengen-Staat ausstellten einheitlichen Visum die Einreise verweigert werden kann, ist nach Außen- und Binnengrenzübertritten zu differenzieren.

Wie oben unter Ziff. 2.2 dargestellt, richtet sich die Einreiseverweigerung an den Außengrenzen nach Art. 6, Art. 14 SGK. Art. 30 Visakodex stellt insofern klar, dass der bloße Besitz eines einheitlichen Visums nicht automatisch zur Einreise berechtigt. Hieran erinnert die Kommission in ihren Visaleitlinien-RUS und verweist ausdrücklich darauf, dass allein die Vorlage eines einem russischen Staatsangehörigen ausgestellten gültigen Visums keine Auswirkungen auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten habe, umfassende Grenzkontrollen durchzuführen. Es dürfte daher unionsrechtlich zulässig sein, einem russischen Visuminhaber die Einreise etwa deshalb zu verweigern, weil er – unter Berücksichtigung der Visaleitlinien-RUS – eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung, inneren Sicherheit oder internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellt. Dem dürfte insbesondere nicht per se entgegenstehen, dass die visumerteilende Stelle, eine solche Gefährdung i.S.v. Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (vi), Art. 21 Abs. 3 Buchst. d Visakodex (zunächst noch) verneint hat.¹²⁰ Es ist Art. 4 S. 2 SGK zu beachten, der – wie vergleichbar Art. 1 Abs. 4 S. 2 Visakodex – bestimmt, dass Beschlüsse im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts auf Einzelfallbasis gefasst werden (siehe zum Visakodex oben Ziff. 3.2.2.1.2.).

Soweit der Visuminhaber demgegenüber schon im Schengen-Raum ist und die Binnengrenzen i.S.v. Art. 2 Nr. 1 SGK übertreten möchte, dürfte die Möglichkeit bestehen, die von einem ande-

119 Visaleitlinien-RUS, Rn. 8; zu einzelnen Möglichkeiten der Verfahrensanpassung vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 9 ff.

120 Abweichende Beurteilungen könnten sich schon durch den weiten Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Einreisevoraussetzungen ergeben und weil im Zeitpunkt zwischen Visumerteilung und Einreise neue tatsächliche Entwicklungen bzw. Erkenntnisse aufgetreten sein können.

ren Staat ausgestellten einheitlichen Visa gemäß Art. 34 Abs. 1 und Abs. 2 Visakodex zu annullieren oder aufzuheben.¹²¹ Mit dem Entfallen des Visums kann der Aufenthalt des Drittstaatsangehörigen dann als illegal behandelt werden.¹²² Dem Betroffenen steht nach Art. 34 Abs. 7 Visakodex aber ein Rechtsmittel gegen die zu begründende Annullierungs- bzw. Aufhebungsentscheidung zu.

Nach Art. 34 Abs. 1 Visakodex können mitgliedstaatliche Behörden, die das Visum nicht selbst erteilt haben,¹²³ das Visum annullieren

„wenn sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für seine Erteilung zum Ausstellungszeitpunkt nicht erfüllt waren, insbesondere wenn es ernsthafte Gründe zu der Annahme gibt, dass das Visum durch arglistige Täuschung erlangt wurde.“

Sie können es aufheben,

„wenn sich herausstellt, dass die Voraussetzungen für die Erteilung des Visums nicht mehr erfüllt sind.“

Die Annullierungs- bzw. Aufhebungstatbestände entsprechen den Verweigerungsgründen aus Art. 32 Visakodex und sind ebenfalls abschließend.¹²⁴

Die Kommission weist in ihren Visaleitlinien-RUS in diesem Zusammenhang auf die als Sanktionsmaßnahme gegen russische Staatsangehörige beschlossenen Ein- und Durchreiseverbote hin.¹²⁵ Da für diese Personen der Einreiseverweigerungsgrund aus Art. 32 Abs. 1 Buchst. a (v) Visakodex (Eintragung in das Schengener Informationssystem – SIS) einschlägig sei, seien ihre Visa gemäß Art. 34 Abs. 2 Visakodex aufzuheben.¹²⁶

Nach Ansicht der Kommission sollten die Mitgliedstaaten darüber hinaus im Hinblick auf alle russischen Visuminhaber bei der Neubewertung der Visumerteilungsvoraussetzungen den von ihr zum Ordre-Public-Vorbehalt entwickelten strengen Ansatz zugrunde legen. Eine genauere Prüfung könne, basierend auf einer Neubewertung der individuellen Situation im gegenwärtigen

121 Eine vorübergehende Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen nach Art. 25 ff. SGK ist an hohe Hürden geknüpft. Demgegenüber kommt an den Außengrenzen neben der Einreiseverweigerung gemäß Art. 6 SGK zusätzlich die Annullierung oder Aufhebung eines Visums gemäß Art. 34 Abs. 1, Abs. 2 Visakodex in Betracht, vgl. Visaleitlinien-RUS, Rn. 28.

122 *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 34 Visa Code, MN 1.

123 Im Gegensatz dazu wird der visumerteilenden Behörde kein Ermessen eingeräumt. Sie ist bei Vorliegen der Voraussetzungen zur Aufhebung bzw. Annullierung verpflichtet, vgl. *Meloni*, in: Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law, 3. edition, 2022, Chapter 3, Art. 34 Visa Code, MN 2.

124 EuGH, Rs. [C-575/12](#), Air Baltic Corporation, Rn. 35.

125 Siehe oben Fn. 74.

126 Visaleitlinien-RUS, Rn. 27.

geopolitischen Kontext, dazu führen, dass ein Visuminhaber als potenzielle Gefahr eingestuft werde. Lügen nach dieser Maßgabe die Visumerteilungsvoraussetzungen nicht mehr vor, sollten die entsprechenden Visa aufgehoben werden (siehe zum Ansatz der Kommission oben Ziff. 3.2.2.3).¹²⁷

Fachbereich Europa

127 Visaleitlinien-RUS, Rn. 28.