



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 7. Februar 2017¹

Rechtssache C-638/16 PPU

X,
X
gegen
État belge

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil du contentieux des étrangers [Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Zuständigkeit des Gerichtshofs — Art. 25 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft — Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit — Durchführung des Unionsrechts — Erteilung eines solchen Visums aus humanitären Gründen oder aufgrund internationaler Verpflichtungen — Begriff „internationale Verpflichtungen“ — Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge — Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten — Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein humanitäres Visum auszustellen, wenn die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 4 und/oder Art. 18 der Charta der Grundrechte erwiesen ist“

Einleitung

1. Das vom Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien) vorgelegte Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (im Folgenden: Visakodex)² sowie der Art. 4 und 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

2. Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen zwei in Aleppo (Syrien) wohnhaften syrischen Staatsangehörigen und deren drei kleinen Kindern auf der einen und dem belgischen Staat auf der anderen Seite wegen dessen Weigerung, ihnen ein aus humanitären Gründen beantragtes Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex zu erteilen.

3. Wie ich in den vorliegenden Schlussanträgen zeigen werde, gibt diese Rechtssache entgegen den von den Regierungen, die an der mündlichen Verhandlung vom 30. Januar 2017 teilgenommen haben, sowie von der Europäischen Kommission vorgebrachten Einwänden dem Gerichtshof zum einen Gelegenheit, klarzustellen, dass ein Mitgliedstaat das Unionsrecht durchführt, wenn er eine Entscheidung in Bezug auf einen Antrag auf Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. 2009, L 243, S. 1.

Gültigkeit erlässt, und somit verpflichtet ist, die Wahrung der von der Charta garantierten Rechte zu gewährleisten. Zum anderen sollte die vorliegende Rechtssache den Gerichtshof nach meiner Analyse zu der Feststellung veranlassen, dass die Wahrung dieser Rechte, insbesondere des in Art. 4 der Charta verankerten Rechts, die Existenz einer positiven Verpflichtung der Mitgliedstaaten impliziert, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen, wenn ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Weigerung, dieses Dokument auszustellen, zur unmittelbaren Folge haben wird, dass Personen, die internationalen Schutz suchen, Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung ausgesetzt werden, was diese Vorschrift verbietet.

4. Es ist in meinen Augen von entscheidender Bedeutung, dass sich die Mitgliedstaaten in einer Zeit, in der Grenzen geschlossen und Mauern errichtet werden, nicht ihrer Verantwortung entziehen, wie sie sich aus dem Unionsrecht oder – erlauben sie mir die Formulierung – dem Recht *ihrer* und *unserer* Union ergibt.

5. Mit besonders alarmistischen Untertönen hat die tschechische Regierung in der mündlichen Verhandlung den Gerichtshof vor den „fatalen“ Folgen für die Union gewarnt, die sich aus einem Urteil ergäben, mit dem die Mitgliedstaaten verpflichtet würden, nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex humanitäre Visa auszustellen.

6. Auch wenn die Union schwierige Zeiten durchlebt, teile ich diese Befürchtung nicht. Im Gegenteil ist es, wie im Ausgangsverfahren, die Weigerung, eine legale Möglichkeit des Zugangs zum Recht auf internationalen Schutz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten anzuerkennen – die bedauerlicherweise Drittstaatsangehörige, die diesen Schutz suchen, oftmals dazu bringt, sich unter Lebensgefahr dem derzeitigen Strom illegaler Einwanderer zu den Toren der Union anzuschließen –, die mir namentlich in Anbetracht der humanitären Werte und der Achtung der Menschenrechte, auf denen das Haus Europa gründet, besonders besorgniserregend erscheint. Muss man an die Art. 2 und 3 des EU-Vertrags erinnern, in denen es heißt, dass „[d]ie Werte, auf die sich die Union gründet, ... die Achtung der Menschenwürde ... und die Wahrung der Menschenrechte“ sind und dass es „Ziel der Union ist ..., ihre Werte ... zu fördern“, auch in ihren Beziehungen zur übrigen Welt?

7. Insoweit ist zu beklagen, dass trotz der Länge und des sich wiederholenden Inhalts der Äußerungen der Vertreter der 14 Regierungen, die nacheinander in der mündlichen Verhandlung vom 30. Januar 2017 aufgetreten sind, keiner von ihnen in Anbetracht der Situation, in der sich die Antragsteller des Ausgangsverfahrens befinden und die den Gerichtshof dazu veranlasst hat, das Eilverfahren einzuleiten, an diese Werte erinnert hat.

8. Wie ich im Folgenden in den vorliegenden Schlussanträgen darlegen werde, braucht entgegen dem Vorbringen einer Reihe von Regierungen in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof keineswegs eine hypothetische Änderung des Visakodex abgewartet zu werden, um einen legalen Zugangsweg zum Recht auf internationalen Schutz anzuerkennen, der den vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Änderungen des derzeit diskutierten Entwurfs³ folgt.

9. Dieser legale Zugangsweg existiert nämlich bereits, und zwar in Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex, wie im Übrigen der Berichtersteller des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Parlaments eingeräumt hat⁴. Aus den in meiner nachfolgenden Analyse dargelegten Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass ein solcher legaler Weg existiert, der unter bestimmten Voraussetzungen in der Verpflichtung zur Erteilung humanitärer Visa nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex mündet.

3 — Vgl. Bericht des Europäischen Parlaments vom 22. April 2016 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Visakodex der Union (COM[2014] 164), Dokument A8-0145/2016.

4 — In der Begründung der vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf „Visa aus humanitären Gründen“ weist der Berichtersteller darauf hin (S. 100), dass er „einen vorsichtigen und juristisch fundierten Ansatz gewählt [hat], der auf der *Stärkung und Weiterentwicklung im [derzeitigen] Text [des Visakodex] bereits bestehender Bestimmungen* basiert“ (Hervorhebung nur hier).

Rechtlicher Rahmen

Internationales Recht

10. Art. 1 („Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte“) der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (im Folgenden: EMRK) sieht vor, dass die Hohen Vertragsparteien allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen die in Abschnitt I dieser Konvention bestimmten Rechte und Freiheiten zusichern.

11. Art. 3 („Verbot der Folter“) der EMRK bestimmt, dass niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden darf.

12. Art. 1 Abschnitt A Ziff. 2 des am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichneten Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung (im Folgenden: Genfer Abkommen) bestimmt u. a., dass Flüchtling jede Person ist, die sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will.

13. Art. 33 des Genfer Abkommens sieht in Abs. 1 vor, dass keiner der vertragschließenden Staaten einen Flüchtling auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten ausweisen oder zurückweisen wird, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion oder Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

Unionsrecht

Charta

14. Nach Art. 1 der Charta ist die Würde des Menschen unantastbar, und sie ist zu achten und zu schützen.

15. Art. 2 Abs. 1 der Charta bestimmt, dass jeder Mensch das Recht auf Leben hat.

16. In Art. 3 Abs. 1 der Charta heißt es, dass jeder Mensch das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit hat.

17. Gemäß Art. 4 der Charta darf niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

18. Art. 18 der Charta sieht vor, dass das Recht auf Asyl nach Maßgabe des Genfer Abkommens sowie nach Maßgabe des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gewährleistet wird.

19. Nach Art. 24 Abs. 2 der Charta muss bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen öffentlicher Stellen oder privater Einrichtungen das Wohl des Kindes eine vorrangige Erwägung sein.

20. Art. 51 der Charta sieht in Abs. 1 vor, dass sie für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union gilt.

21. In Abs. 3 von Art. 52 der Charta heißt es, dass die in der Charta enthaltenen Rechte, soweit sie den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Diese Bestimmung steht dem nicht entgegen, dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt.

Abgeleitetes Recht

22. Im 29. Erwägungsgrund des Visakodex heißt es, dass er im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen steht, die insbesondere mit der EMRK und der Charta anerkannt wurden.

23. Art. 1 Abs. 1 des Visakodex bestimmt, dass mit ihm die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen festgelegt werden.

24. Art. 19 („Zulässigkeit“) des Visakodex sieht in Abs. 4 vor, dass ein Antrag, der die Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht erfüllt, aus humanitären Gründen oder aus Gründen des nationalen Interesses abweichend als zulässig betrachtet werden kann.

25. Nach Abs. 4 von Art. 23 („Entscheidung über den Antrag“) des Visakodex wird, sofern der Antrag nicht zurückgenommen wurde, entschieden, ein einheitliches Visum gemäß Art. 24 zu erteilen, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit gemäß Art. 25 zu erteilen oder das Visum gemäß Art. 32 zu verweigern.

26. Art. 25 („Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit“) des Visakodex bestimmt:

„(1) Ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit wird in folgenden Ausnahmefällen erteilt:

- a) wenn der betreffende Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen für erforderlich hält,
 - i) von dem Grundsatz abzuweichen, dass die in Artikel [6] Absatz 1 Buchstaben a, c, d und e des Schengener Grenzkodexes festgelegten Einreisevoraussetzungen erfüllt sein müssen,
 - ii) ein Visum zu erteilen ...

...

(2) Ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit ist für das Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats gültig. In Ausnahmefällen kann es für das Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat gültig sein, sofern die betreffenden Mitgliedstaaten dem zustimmen.

(3) Ist der Antragsteller im Besitz eines Reisedokuments, das in einem oder mehreren, aber nicht in allen Mitgliedstaaten anerkannt wird, so wird ein Visum erteilt, das für das Hoheitsgebiet der das Reisedokument anerkennenden Mitgliedstaaten gültig ist. Erkennt der ausstellende Mitgliedstaat das Reisedokument des Antragstellers nicht an, ist das erteilte Visum nur für diesen Mitgliedstaat gültig.

(4) Wurde in den in Absatz 1 Buchstabe a beschriebenen Fällen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt, so teilen die zentralen Behörden des ausstellenden Mitgliedstaats den zentralen Behörden der anderen Mitgliedstaaten nach dem Verfahren gemäß Artikel 16 Absatz 3 der [Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen

kurzfristigen Aufenthalt^{5]} unverzüglich die einschlägigen Informationen mit.

(5) Die Daten nach Artikel 10 Absatz 1 der [Verordnung Nr. 767/2008] werden in das VIS eingegeben, wenn entschieden worden ist, dass das Visum erteilt wird.“

27. Art. 32 („Visumverweigerung“) des Visakodex sieht vor:

„(1) Unbeschadet des Artikels 25 Absatz 1 wird das Visum verweigert,

...

b) wenn begründete Zweifel an der Echtheit der von dem Antragsteller vorgelegten Belege oder am Wahrheitsgehalt ihres Inhalts, an der Glaubwürdigkeit seiner Aussagen oder der von ihm bekundeten Absicht bestehen, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen.“

28. In Art. 3 der Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung)⁶ heißt es:

„(1) Diese Richtlinie gilt für alle Anträge auf internationalen Schutz, die im Hoheitsgebiet – einschließlich an der Grenze, in den Hoheitsgewässern oder in den Transitzonen – der Mitgliedstaaten gestellt werden, sowie für die Aberkennung des internationalen Schutzes.

(2) Diese Richtlinie gilt nicht für Ersuchen um diplomatisches oder territoriales Asyl in Vertretungen der Mitgliedstaaten. ...“

29. Art. 4 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)⁷ sieht vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Verordnung unter umfassender Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union, einschließlich der Charta, und des einschlägigen Völkerrechts, darunter auch des Genfer Abkommens, und der Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu internationalem Schutz, insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, sowie der Grundrechte handeln.

30. Art. 6 („Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige“) des Schengener Grenzkodex sieht vor:

„(1) Für einen geplanten Aufenthalt im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen, wobei der Zeitraum von 180 Tagen, der jedem Tag des Aufenthalts vorangeht, berücksichtigt wird, gelten für einen Drittstaatsangehörigen folgende Einreisevoraussetzungen:

- a) Er muss im Besitz eines gültigen Reisedokuments sein ...
- b) Er muss im Besitz eines gültigen Visums sein, falls dies ... vorgeschrieben ist, außer wenn er Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels oder eines gültigen Visums für den längerfristigen Aufenthalt ist.
- c) Er muss den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts belegen, und er muss über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts ... verfügen ...

5 — ABl. 2008, L 218, S. 60.

6 — ABl. 2013, L 180, S. 60.

7 — ABl. 2016, L 77, S. 1.

- d) Er darf nicht im [Schengener Informationssystem] zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein.
- e) Er darf 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 ausgeschrieben worden sein.“

Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

31. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens – ein Ehepaar – und ihre drei kleinen Kinder sind syrische Staatsangehörige, leben in Aleppo und gaben an, christlich-orthodoxen Glaubens zu sein. Am 12. Oktober 2016 stellten sie beim belgischen Konsulat in Beirut (Libanon) Visumanträge, und am 13. Oktober 2016 kehrten sie nach Syrien zurück.

32. Die Anträge sind auf rasche Erteilung von Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit gemäß Art. 25 Abs. 1 des Visakodex gerichtet. Nach den Angaben der Antragsteller des Ausgangsverfahrens sollen diese Anträge es ihnen ermöglichen, die belagerte Stadt Aleppo zu verlassen, um in Belgien Asyl zu beantragen. Einer der Antragsteller des Ausgangsverfahrens gibt u. a. an, er sei von einer Terroristengruppe entführt, geschlagen und gefoltert worden, bevor er schließlich gegen Lösegeld freigelassen worden sei. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens heben insbesondere die Verschlechterung der Sicherheitslage in Syrien im Allgemeinen und in Aleppo im Besonderen sowie den Umstand hervor, dass sie aufgrund ihres christlich-orthodoxen Glaubens der Gefahr einer Verfolgung wegen ihrer religiösen Überzeugung ausgesetzt seien. Außerdem hätten sie u. a. angesichts dessen, dass die Grenze zwischen dem Libanon und Syrien inzwischen geschlossen worden sei, keine Möglichkeit, sich in einem der angrenzenden Länder als Flüchtlinge registrieren zu lassen.

33. Ihre Anträge wurden mit Entscheidungen des Ausländeramts (Belgien) vom 18. Oktober 2016 (im Folgenden: streitige Entscheidungen) in Anwendung von Art. 32 Abs. 1 Buchst. b des Visakodex abgelehnt. Das Ausländeramt war nämlich der Ansicht, die Antragsteller hätten offensichtlich beabsichtigt, sich länger als 90 Tage in Belgien aufzuhalten, da sie ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit beantragt hätten, um in Belgien Asyl zu beantragen. Außerdem wird in den streitigen Entscheidungen des Ausländeramts zum einen darauf hingewiesen, dass Art. 3 der EMRK nicht dahin ausgelegt werden könne, dass er von den Unterzeichnerstaaten verlange, alle Personen, die eine katastrophale Situation erlebten, in ihr Hoheitsgebiet aufzunehmen, und zum anderen darauf, dass die belgischen diplomatischen Vertretungen nicht zu den Behörden zählten, bei denen ein Ausländer einen Asylantrag stellen könne. Die Gestattung der Erteilung eines Einreisevisums für die Antragsteller des Ausgangsverfahrens, damit sie in Belgien einen Asylantrag stellen könnten, liefe aber darauf hinaus, es ihnen zu ermöglichen, ihren Antrag bei einer diplomatischen Vertretung zu stellen.

34. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens, die beim vorlegenden Gericht im nationalen Verfahren äußerster Dringlichkeit die Aussetzung der Vollziehung der Entscheidungen über die Ablehnung der Visaerteilung beantragten, machen im Wesentlichen geltend, dass Art. 18 der Charta den Mitgliedstaaten die positive Verpflichtung auferlege, das Asylrecht zu gewährleisten und dass die Gewährung internationalen Schutzes das einzige Mittel sei, um die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 3 der EMRK und Art. 4 der Charta abzuwenden. Sie rügen insoweit, dass die geltend gemachte Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 3 der EMRK bei der Ablehnung ihrer Visumanträge nicht berücksichtigt worden sei. Da sie sich, wie die belgischen Behörden selbst angenommen hätten, im Hinblick auf humanitäre Gründe und die dem Königreich Belgien obliegenden internationalen Verpflichtungen in einer außergewöhnlichen humanitären Situation befänden, stehe die für die Anwendung von Art. 25 des Visakodex erforderliche „Notlage“ fest. Somit bestehe nach dem Unionsrecht ein Anspruch auf Erteilung der von den Antragstellern des Ausgangsverfahrens beantragten Visa. Die Antragsteller des Ausgangsverfahrens nehmen insoweit Bezug auf das Urteil vom 19. Dezember 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862).

35. Der belgische Staat, der Antragsgegner des Ausgangsverfahrens, vertritt hingegen die Auffassung, dass weder Art. 3 der EMRK noch Art. 33 des Genfer Abkommens ihn verpflichteten, eine ausländische Person in sein Hoheitsgebiet aufzunehmen, und dass die einzige ihm insoweit obliegende Verpflichtung die Verpflichtung zur Nichtzurückweisung sei.

36. Das vorlegende Gericht legt zunächst dar, dass sich die Antragsteller des Ausgangsverfahrens nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Hoheitsgewalt Belgiens befinden müssten, um sich auf Art. 3 der EMRK berufen zu können. Dies ergebe sich aus Art. 1 der EMRK. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe klargestellt, dass der Begriff der Hoheitsgewalt in erster Linie territorial zu verstehen sei und grundsätzlich im gesamten Hoheitsgebiet eines Staates ausgeübt werde. Die Frage sei aber, ob die Umsetzung der Visumpolitik und der Erlass von Entscheidungen in Bezug auf Visumanträge als Ausübung tatsächlicher Hoheitsgewalt angesehen werden könnten. Außerdem sei fraglich, ob sich als logische Folge des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und der Verpflichtung zum Erlass präventiver Maßnahmen insbesondere aus Art. 33 des Genfer Abkommens eine Einreiseberechtigung herleiten lasse.

37. Sodann weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die Anwendung von Art. 4 der Charta, der Art. 3 der EMRK entspreche, nicht von der Ausübung von Hoheitsgewalt abhängen, sondern von der Durchführung des Rechts der Union. Da die in Rede stehenden Visumanträge auf der Grundlage von Art. 25 Abs. 1 des Visakodex gestellt worden seien, seien die streitigen Entscheidungen in Anwendung einer Verordnung der Europäischen Union ergangen, und mit ihnen werde Unionsrecht durchgeführt. Die territoriale Tragweite des in Art. 18 der Charta verankerten Asylrechts sei jedoch in Anbetracht von Art. 3 der Richtlinie 2013/32 fraglich.

38. Aufgrund des Wortlauts von Art. 25 Abs. 1 des Visakodex hat das vorlegende Gericht schließlich Zweifel hinsichtlich des Umfangs des den Mitgliedstaaten eingeräumten Beurteilungsspielraums. In Anbetracht des zwingenden Charakters der internationalen Verpflichtungen in Verbindung mit der Charta könnte nämlich insoweit jeglicher Spielraum ausgeschlossen sein.

39. Unter diesen Umständen hat das vorlegende Gericht beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Beziehen sich die „internationalen Verpflichtungen“ im Sinne von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex auf sämtliche durch die Charta gewährleisteten Rechte, darunter insbesondere diejenigen, die durch die Art. 4 und 18 gewährleistet werden, und fallen darunter auch die Verpflichtungen, an die die Mitgliedstaaten in Anbetracht der EMRK sowie des Art. 33 des Genfer Abkommens gebunden sind?
2. Ist Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex unter Berücksichtigung der Antwort auf die erste Frage dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat, der mit einem Antrag auf ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit befasst ist, vorbehaltlich des Beurteilungsspielraums, über den er hinsichtlich der Umstände des Falles verfügt, verpflichtet ist, das beantragte Visum zu erteilen, wenn die Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 4 und/oder Art. 18 der Charta oder gegen eine andere internationale Verpflichtung, an die er gebunden ist, erwiesen ist? Hat das Vorliegen von Verbindungen zwischen dem Antragsteller und dem mit dem Visumantrag befassten Mitgliedstaat (beispielsweise familiäre Bindungen, Gastfamilien, Garanten und Förderer usw.) Auswirkungen auf die Beantwortung dieser Frage?

40. Auf Antrag des vorlegenden Gerichts hat die dafür bestimmte Kammer gemäß Art. 108 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs beschlossen, die Vorlage dem Eilverfahren zu unterwerfen. Darüber hinaus hat die dafür bestimmte Kammer gemäß Art. 113 Abs. 2 der Verfahrensordnung angeregt, die Rechtssache an die Große Kammer zu verweisen.

41. Zu den Vorlagefragen haben die Antragsteller des Ausgangsverfahrens, die belgische Regierung und die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben.

42. Sie sowie die tschechische, die dänische, die deutsche, die estnische, die französische, die ungarische, die maltesische, die niederländische, die österreichische, die polnische, die slowenische, die slowakische und die finnische Regierung haben in der Sitzung vom 30. Januar 2017 mündlich verhandelt.

Würdigung

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs

43. Die belgische Regierung macht in erster Linie geltend, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der Vorlagefragen nicht zuständig sei, da die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens nicht unter das Unionsrecht falle.

44. Sie weist erstens darauf hin, dass der Visakodex nur Visa für eine Dauer von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum („Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt“) regelt⁸ und dass Art. 32 Abs. 1 Buchst. b des Kodex die Mitgliedstaaten verpflichte, das Visum zu verweigern, wenn begründete Zweifel an der Absicht des Antragstellers bestünden, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen. Art. 25 Abs. 1 des Visakodex stelle lediglich eine Abweichung von der Verpflichtung dar, ein Visum nach Art. 32 Abs. 1 des Kodex zu verweigern, und lege abschließend fest, von welchen Verweigerungsgründen die Mitgliedstaaten abweichen dürften. Diese Verweigerungsgründe betreffen nur die Fälle, in denen der Visumantragsteller die in Art. 6 Abs. 1 Buchst. a, c, d und e des Schengener Grenzkodex festgelegten Einreisevoraussetzungen nicht erfülle, auf die in Art. 25 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i des Visakodex verwiesen werde und die in dessen Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i, ii, iii und vi genannt seien. Auch wenn Art. 32 des Visakodex nach seinem Wortlaut „unbeschadet des Artikels 25 Absatz 1“ gelte, erfasse dieser Ausschluss folglich nicht den in Art. 32 Abs. 1 Buchst. b genannten Verweigerungsgrund⁹. Ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit könne daher nur für einen Aufenthalt erteilt werden, der drei Monate nicht überschreite. Den Urteilen vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), und vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291), sei zu entnehmen, dass die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens nicht vom Unionsrecht geregelt sei, weil sie die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt auf der Grundlage des Visakodex nicht erfüllten.

45. Zweitens ermöglichten es weder die Asylbestimmungen noch die Bestimmungen der Charta, eine Verbindung zwischen der Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens und dem Unionsrecht herzustellen. Das gemeinsame europäische Asylsystem gelte nämlich gemäß Art. 3 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2013/32 nur für Anträge, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder an dessen Grenzen gestellt würden, abgesehen von Ersuchen um diplomatisches oder territoriales Asyl in Vertretungen der Mitgliedstaaten. Zudem könne die Charta keine Anwendung finden, weil hinsichtlich der Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens kein Unionsrecht durchgeführt werde. Und schließlich habe die Union keinen Gesetzgebungsakt zu den Voraussetzungen für die Einreise und einen drei Monate überschreitenden Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen aus humanitären Gründen erlassen. Die Mitgliedstaaten behielten daher ihre Zuständigkeit in diesem Bereich.

8 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. April 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, Rn. 36).

9 — Auf den die Verbindung zwischen Art. 25 Abs. 1 und Art. 32 des Visakodex betreffenden Teil des Vorbringens der belgischen Regierung wird in den Nrn. 111 ff. der vorliegenden Schlussanträge eingegangen.

46. Ohne das Fehlen der Zuständigkeit des Gerichtshofs einzuwenden, bringt die Kommission ähnliche wie die in Nr. 44 der vorliegenden Schlussanträge dargelegten Argumente vor. Ihrer Ansicht nach kann ein Visumantrag, der gestellt wird, um in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu gelangen und dort internationalen Schutz zu beantragen, nicht als ein Antrag auf Erteilung eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt angesehen werden. Ein solcher Antrag sei wie ein Antrag auf Erteilung eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt nach nationalem Recht zu behandeln.

47. Die Mehrzahl der Regierungen, die an der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof teilgenommen haben, haben sich dem Standpunkt der belgischen Regierung und der Kommission angeschlossen und halten den Visakodex unter den Umständen des Ausgangsverfahrens für nicht anwendbar.

48. Alle diese Einwände sind meiner Ansicht nach zurückzuweisen.

49. Wie aus den vom vorlegenden Gericht übermittelten Akten hervorgeht und wie die belgische Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, beantragten die Antragsteller des Ausgangsverfahrens nach dem Visakodex die Erteilung eines Visums *für einen kurzfristigen Aufenthalt* mit räumlich beschränkter Gültigkeit, d. h. eine Genehmigung zur Einreise in das belgische Hoheitsgebiet für die Dauer von höchstens 90 Tagen. Aus den Unterlagen in diesen Akten geht außerdem hervor, dass die zuständigen Behörden die Anträge der Antragsteller des Ausgangsverfahrens während des gesamten Verfahrens als Visumanträge *nach dem Visakodex* einstufen, prüften und behandelten. Die Anträge wurden offensichtlich als nach Art. 19 des Kodex¹⁰ *zulässig* erachtet, da die Entscheidungen, mit denen die Erteilung der beantragten Visa verweigert wurde, nach Art. 23 Abs. 4 Buchst. c des Kodex ergingen. Im Übrigen wurden die streitigen Entscheidungen unter Verwendung eines „Formulars für die Entscheidung über ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt“ abgefasst, und die Weigerung, die Visa zu erteilen, wurde auf einen der in Art. 32 Abs. 1 Buchst. b des Visakodex genannten Gründe gestützt.

50. Die Absicht der Antragsteller des Ausgangsverfahrens, nach der Einreise in das belgische Hoheitsgebiet die Anerkennung als Flüchtling zu beantragen, *kann weder an der Art noch am Gegenstand* ihrer Anträge etwas ändern. Insbesondere kann sie diese entgegen dem Vorbringen mehrerer Mitgliedstaaten in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof nicht in Anträge auf Erteilung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt verwandeln oder diese Anträge dem Geltungsbereich des Visakodex und des Unionsrechts entziehen.

51. Je nachdem, wie der Gerichtshof Art. 25 des Visakodex und dessen Zusammenhang mit Art. 32 des Kodex auslegen wird¹¹, könnte eine solche Absicht *allenfalls einen Grund für die Ablehnung der Anträge der Antragsteller des Ausgangsverfahrens* gemäß den Vorschriften des Visakodex *darstellen, aber sicherlich keinen Grund*, den Kodex nicht anzuwenden.

52. Gerade die Rechtmäßigkeit einer solchen Ablehnung ist aber Gegenstand des Ausgangsverfahrens und bildet den Kern der vom vorlegenden Gericht zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen, mit denen die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 25 des Visakodex unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens geklärt werden sollen.

10 — Aus den Akten geht jedoch nicht hervor, ob die Anträge der Antragsteller des Ausgangsverfahrens in Anwendung von Art. 19 Abs. 4 des Visakodex „abweichend“ „aus humanitären Gründen“ als zulässig betrachtet wurden.

11 — Zum Verhältnis zwischen diesen beiden Vorschriften siehe Nrn. 111 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

53. Im Übrigen brauchten die Antragsteller auch gar keine Visa für einen längerfristigen Aufenthalt zu beantragen. Wäre ihnen die Einreise in das belgische Hoheitsgebiet gestattet worden, hätte sich, sofern von ihnen gestellte Asylanträge nicht vor Ablauf ihrer Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt bearbeitet worden wären, ihre Berechtigung zum Verbleib in diesem Hoheitsgebiet über 90 Tage hinaus nämlich gemäß Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2013/32 aus ihrem Status als Asylbewerber ergeben. Anschließend hätte sich diese Berechtigung aus ihrem Status als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz ergeben.

54. Der Gerichtshof ist somit für die Beantwortung der vom Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen) vorgelegten Fragen offensichtlich zuständig.

55. Die von der belgischen Regierung angeführten Urteile vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), und vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291), vermögen ihre Behauptung, der Gerichtshof sei unzuständig, nicht zu stützen.

56. Zunächst ist festzustellen, dass sich der Gerichtshof in diesen Urteilen nicht für unzuständig erklärt, sondern die ihm vorgelegten Fragen beantwortet hat.

57. Sodann unterscheidet sich die vorliegende Rechtssache klar von den Rechtssachen, in denen die genannten Urteile ergangen sind. Darin hat der Gerichtshof festgestellt, dass die Situation der Kläger der Ausgangsrechtsstreitigkeiten, die Gegenstand dieser Rechtssachen waren, nicht vom Unionsrecht geregelt war und keinen Anknüpfungspunkt an dieses Recht aufwies¹². Konkret hat der Gerichtshof in diesen Urteilen festgestellt, dass die Kläger nicht als durch die Richtlinie 2004/38/EG¹³ bzw., im Fall der Kläger des Ausgangsverfahrens, zu dem das Urteil vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291), ergangen ist, durch die Richtlinie 2003/86¹⁴ Begünstigte angesehen werden konnten und diese Rechtsakte *somit nicht auf sie anwendbar* waren¹⁵.

58. In der vorliegenden Rechtssache haben die Antragsteller des Ausgangsverfahrens hingegen Anträge auf Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt nach einer Unionsverordnung gestellt, die die Verfahren und die Voraussetzungen für die Erteilung solcher Visa harmonisiert und *auf sie anwendbar ist*. Ihre Situation fällt nämlich sowohl in den persönlichen als auch in den sachlichen Anwendungsbereich des Visakodex.

12 — Vgl. Urteile vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691 Rn. 80 und 81), und vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 42).

13 — Richtlinie 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 (ABl. 2004, L 158, S. 77, berichtet im ABl. 2004, L 229, S. 35).

14 — Richtlinie des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. 2003, L 251, S. 12).

15 — Vgl. Urteil vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 24 bis 33), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Richtlinie 2003/86 auf die Familienangehörigen von Herrn Ymeraga nicht anwendbar war, weil er die luxemburgische Staatsangehörigkeit besaß, und dass auch die Richtlinie 2004/38 auf sie nicht anwendbar war, da Herr Ymeraga von seinem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hatte. Vgl. auch Urteil vom 8. November 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, Rn. 61 und 65), in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass die Richtlinie 2004/38, auf die sich Herr Iida berufen hatte, um eine „Aufenthaltskarte für Familienangehörige eines Unionsbürgers“ nach deutschem Recht zu erhalten, auf seine Situation nicht anwendbar war, da er seinen Familienangehörigen, einen Unionsbürger, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hatte, weder begleitet hatte noch ihm nachgezogen war.

59. Zum einen gilt der Visakodex nach seinem Art. 1 Abs. 2 „für Drittstaatsangehörige, die nach der Verordnung ... Nr. 539/2001 ... beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen“¹⁶; in der Verordnung Nr. 539/2001 wird u. a. die Liste der Drittländer aufgestellt, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen. Syrien gehört zu diesen Drittländern¹⁷. Als syrische Staatsangehörige mussten die Antragsteller des Ausgangsverfahrens somit im Besitz eines Visums sein, um in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen zu dürfen.

60. Zum anderen wird weder in Art. 1 Abs. 1 des Visakodex, der dessen Ziel nennt, noch in seinem Art. 2 Nr. 2, in dem der Begriff „Visum“ definiert wird, auf die *Gründe* Bezug genommen, aus denen das Visum beantragt wird. Darin werden die Beschreibung dieses Ziels und die Definition dieses Begriffs ausschließlich unter Bezugnahme auf die *Dauer* der Aufenthaltsgenehmigung vorgenommen, die beantragt und gewährt werden kann. Die Gründe für die Beantragung eines Visums spielen erst für die Anwendung von Art. 25 des Visakodex und bei der Prüfung des Vorliegens von Verweigerungsgründen nach Art. 32 des Visakodex, d. h. in einem späteren Stadium der Bearbeitung des Visumantrags, eine Rolle. Diese Auslegung wird durch Art. 19 des Visakodex bestätigt. Nach Abs. 2 dieser Vorschrift „gilt“ der Visumantrag „als zulässig“, wenn das zuständige Konsulat befindet, dass die Voraussetzungen ihres Abs. 1 erfüllt sind. Dazu gehört aber nicht, dass der Antragsteller die in Art. 14 des Visakodex aufgeführten und namentlich die in den Buchst. a und d dieser Vorschrift genannten Belege einreicht, d. h. Unterlagen mit Angaben zum *Zweck* der Reise bzw. Angaben, anhand deren die Absicht des Antragstellers beurteilt werden kann, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen. Daraus folgt, dass die Anträge der Antragsteller des Ausgangsverfahrens auf Erteilung eines Visums für eine auf 90 Tage begrenzte Dauer unabhängig von den Gründen, aus denen sie gestellt wurden, in den sachlichen Anwendungsbereich des Visakodex fallen und von den belgischen Konsularbehörden zu Recht nach Art. 19 des Kodex für zulässig erachtet wurden.

61. Die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens wird somit durch den Visakodex und damit durch das Unionsrecht geregelt, und zwar *auch dann*, wenn sich herausstellen sollte, dass ihre Anträge zu Recht abgelehnt wurden. Wie der Gerichtshof im Urteil vom 19. Dezember 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), klargestellt hat, sind die Gründe für die Verweigerung eines Visums nämlich im Visakodex abschließend festgelegt¹⁸ und müssen unter Beachtung seiner relevanten Vorschriften angewandt werden.

62. Dieses Ergebnis wird nicht durch das Vorbringen der belgischen Regierung – dem sich die Kommission und eine Reihe von Mitgliedstaaten in der mündlichen Verhandlung angeschlossen haben – in Frage gestellt, wonach der Visakodex es nicht ermögliche, auf der Grundlage seines Art. 25 einen Visumantrag zu stellen.

63. Zunächst steht diesem – im Übrigen übermäßig formalistischen – Argument Art. 23 Abs. 4 Buchst. b des Visakodex entgegen, wonach zu den Entscheidungen, die auf einen nach Art. 19 des Kodex für zulässig erklärten „Antrag“ auf Erteilung eines Visums ergehen können, auch die Entscheidung gehört, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit gemäß Art. 25 des Kodex zu erteilen.

64. Ferner enthält Anhang I des Visakodex nur ein einheitliches Antragsformular. In der Titelzeile dieses Formulars ist allgemein von einem „Antrag auf Erteilung eines Schengen-Visums“ die Rede, ohne Präzisierung, für welche Art der im Visakodex geregelten Visa – einheitliches Visum, Transitvisum oder Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit – der Antrag gestellt wird. Erst beim

16 – Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. 2001, L 81, S. 1).

17 – Gemäß Art. 1 Abs. 1 und der Liste in Anhang I der Verordnung Nr. 539/2001.

18 – Vgl. Urteil vom 19. Dezember 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 65).

Ausfüllen von Punkt 21, „Hauptzweck(e) der Reise“, dieses Formulars, unter dem eine Reihe von Reisegründen (Studium, Tourismus, offizieller Besuch, gesundheitliche Gründe usw.) aufgeführt sind, macht der Antragsteller nähere Angaben zur Art des beantragten Visums (z. B. indem er „Flughafentransit“ ankreuzt, wenn er ein derartiges Visum beantragt). Da diese Liste von Gründen nicht abschließend ist (als letzte Möglichkeit ist „Sonstiges [bitte nähere Angaben]“ vorgesehen), steht es dem Antragsteller frei – wie es die Antragsteller des Ausgangsverfahrens getan haben –, seinen Antrag auf humanitäre Gründe gemäß Art. 25 des Visakodex zu stützen. Dies wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass in dem für amtliche Eintragungen reservierten Teil des Formulars unter der Rubrik „Visum“ zu den möglichen Optionen im Fall einer positiven Entscheidung auch die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit gehört.

65. Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass keine Bestimmung des Visakodex es einem Visumantragsteller verbietet, sich bei der Antragstellung auf die Anwendung von Art. 25 des Kodex zu seinen Gunsten zu berufen, wenn er keine der in Art. 6 Abs. 1 Buchst. a, c, d und e des Schengener Grenzkodex vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt oder wenn er der Ansicht ist, dass seine Situation unter die erstgenannte Vorschrift fällt.

66. Zu den Umständen des Ausgangsverfahrens geht aus den vom vorlegenden Gericht übermittelten Akten hervor – und ist von der belgischen Regierung in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden –, dass die Antragsteller des Ausgangsverfahrens ihre Visumanträge im Einklang mit den Bestimmungen des Visakodex stellten, indem sie sowohl ein einheitliches Antragsformular wie das in Anhang I des Kodex enthaltene als auch die ihm beizufügenden Belege einreichten.

67. Schließlich würde, selbst wenn der Visakodex – wie u. a. die belgische Regierung und die Kommission vorbringen – es nicht ermöglichen sollte, nach seinem Art. 25 einen Visumantrag zu stellen, dieser Umstand nicht genügen, um die Antragsteller des Ausgangsverfahrens vom Geltungsbereich des Visakodex auszunehmen, da sie die Erteilung eines Visums beantragt haben, für das die Verfahren und die Voraussetzungen seiner Gewährung in diesem Kodex geregelt sind, und da ihre Anträge auf der Grundlage der Bestimmungen des Kodex bearbeitet und abgelehnt wurden.

68. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist es nicht erforderlich, auf das in Nr. 45 der vorliegenden Schlussanträge dargelegte Vorbringen der belgischen Regierung zur fehlenden Relevanz der Asylbestimmungen für den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalt einzugehen¹⁹.

69. Das Vorbringen der belgischen Regierung sowie der Kommission und der in der mündlichen Verhandlung vertretenen Mitgliedstaaten zur Anwendbarkeit der Charta unter den Umständen des Ausgangsverfahrens wird hingegen im Kontext der Analyse der ersten Vorlagefrage geprüft werden. Insoweit möchte ich klarstellen, dass ich es – im Wesentlichen in dem Bemühen um Klarheit und auf die Gefahr einiger Wiederholungen hin – vorgezogen habe, das Vorbringen zur Unzuständigkeit des Gerichtshofs und zur Unanwendbarkeit des Visakodex getrennt von dem Vorbringen zur Anwendbarkeit der Charta und zur Durchführung des Unionsrechts zu behandeln, das sich in weiten Teilen damit überschneidet.

70. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens entgegen dem Vorbringen der belgischen Regierung sehr wohl unter das Unionsrecht fällt. Der Gerichtshof ist daher für die Beantwortung der vom Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen) vorgelegten Fragen zuständig.

19 – Insoweit beschränke ich mich auf den Hinweis, dass die Antragsteller des Ausgangsverfahrens, anders als die belgische Regierung anzunehmen scheint, keine Ersuchen um diplomatisches Asyl gestellt haben, die nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 2013/32 nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie und nicht unter das Gemeinsame Europäische Asylsystem fallen. Sie rügen vielmehr eine Verletzung ihres durch Art. 18 der Charta garantierten Asylrechts aufgrund der Verweigerung ihrer Einreise durch die belgischen Behörden, die ihnen eine legale Möglichkeit vorenthalte, Zugang zu dem nach dem genannten System gewährten internationalen Schutz zu erlangen. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens auch aufgrund ihres Status als potenziell unter diesen Schutz fallende Personen als mit dem Unionsrecht verknüpft angesehen werden könnte.

Zur ersten Vorlagefrage

71. Die erste Vorlagefrage gliedert sich in zwei Teile. Mit dem ersten Teil fragt das vorlegende Gericht den Gerichtshof, ob sich der Ausdruck „internationale Verpflichtungen“ in Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex auf die durch die Charta garantierten und namentlich die in deren Art. 4 und 18 genannten Rechte bezieht. Mit dem zweiten Teil möchte das vorlegende Gericht wissen, ob sich dieser Ausdruck auf die Verpflichtungen bezieht, an die die Mitgliedstaaten nach der EMRK und Art. 33 des Genfer Abkommens gebunden sind.

72. Es bestehen meines Erachtens nur wenig Zweifel hinsichtlich der auf den ersten Teil der Frage zu gebenden Antwort.

73. Die Union verfügt über eine eigene Rechtsordnung, die sich von der internationalen Rechtsordnung unterscheidet. Nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 EUV gehört die Charta zum Primärrecht der Union und ist damit eine Rechtsquelle der Union. Liegen die Voraussetzungen für ihre Anwendung vor, sind die Mitgliedstaaten aufgrund ihres Beitritts zur Union verpflichtet, sie zu beachten. Die zwingenden Vorgaben der Charta zählen somit nicht zu den „internationalen Verpflichtungen“ im Sinne von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex, und zwar unabhängig von der Tragweite, die diesem Ausdruck beizumessen ist.

74. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassenen Entscheidungen nicht unter Beachtung der Vorschriften der Charta getroffen werden müssten.

75. Der Anwendungsbereich der Charta ist, was das Handeln der Mitgliedstaaten betrifft, in ihrem Art. 51 Abs. 1 definiert. Danach gilt sie für die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union. Die durch die Charta garantierten Grundrechte sind folglich zu beachten, wenn eine nationale Regelung – sowie allgemeiner das Handeln des betreffenden Mitgliedstaats – in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt²⁰.

76. Daher ist zu prüfen, ob ein Mitgliedstaat, der unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens eine Entscheidung erlässt, mit der er die Erteilung eines aus humanitären Gründen nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex beantragten Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit ablehnt, im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta das Recht der Union durchführt.

77. Hierzu ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Erteilung solcher Visa und die Regelung, der sie unterliegen, in einer Unionsverordnung vorgesehen sind, deren Ziel sich durch die Schaffung eines „gemeinsamen Bestands“ von Rechtsvorschriften in die Entwicklung einer gemeinsamen Visumpolitik einfügt, mit der „durch die weitere Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und der Bearbeitungsgepflogenheiten bei den örtlichen konsularischen Dienststellen legale Reisen erleichtert und die illegale Einwanderung bekämpft werden sollen“²¹.

78. Gemäß seinem Art. 1 Abs. 1 und 2 werden mit dem Visakodex „die Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder für geplante Aufenthalte in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen festgelegt“, und er gilt, wie bereits ausgeführt, für Drittstaatsangehörige, die nach der Verordnung Nr. 539/2001 beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen²².

20 — Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 21).

21 — Gemäß dem Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union (ABl. 2005, C 53, S. 1). Vgl. Art. 3 des Visakodex.

22 — Siehe oben, Nr. 59.

79. Gemäß Art. 2 Nr. 2 Buchst. a des Visakodex bedeutet der Begriff „Visum“ im Sinne des Kodex „die von einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung“ im Hinblick auf „die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder einen geplanten Aufenthalt in diesem Gebiet von höchstens 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen“. Unter diesen Begriff fällt auch das in Art. 25 des Visakodex geregelte „Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit“. Abgesehen von den Voraussetzungen für seine Erteilung (und seine Verweigerung) unterscheidet sich dieses Visum von dem in Art. 2 Nr. 3 des Visakodex definierten „einheitlichen Visum“ nur hinsichtlich der territorialen Geltung der mit ihm gewährten Einreise- und Aufenthaltsgenehmigung, wobei diese Geltung, wie in Art. 2 Nr. 4 klargestellt wird, auf das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten beschränkt ist.

80. Daraus folgt, dass die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Erteilung oder Verweigerung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit auf der Grundlage von Art. 25 des Visakodex eine Entscheidung über ein das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten gestattendes Dokument erlassen, das einer *harmonisierten Regelung* unterliegt; sie handeln somit *im Rahmen und in Anwendung des Rechts der Union*.

81. Diese Schlussfolgerung kann nicht durch die etwaige Anerkennung eines Ermessens des betreffenden Mitgliedstaats bei der Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex in Frage gestellt werden.

82. Der Umstand, dass eine Unionsverordnung den Mitgliedstaaten ein Ermessen zuerkennt, steht nämlich, wie der Gerichtshof im Urteil vom 21. Dezember 2011, N. S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 68 und 69), klargestellt hat, dem nicht entgegen, dass die in Ausübung dieses Ermessens erlassenen Rechtsakte der Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta dienen, wenn sich erweist, dass dieses Ermessen integraler Bestandteil des mit der betreffenden Verordnung errichteten normativen Systems ist und unter Beachtung ihrer übrigen Bestimmungen auszuüben ist²³.

83. Selbst wenn man aber unterstellt, dass Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex den Mitgliedstaaten ein Ermessen hinsichtlich der Erteilung von Visa aus humanitären Gründen einräumt – was im Rahmen der Analyse der zweiten Vorlagefrage geprüft wird –, ist festzustellen, dass sich solche Visa in die gemeinsame Visumpolitik einfügen und durch eine Unionsverordnung geregelt werden, die insoweit die Zuständigkeit, die Voraussetzungen und die Modalitäten der Erteilung, den Umfang sowie die Annullierungs- und Aufhebungsgründe regelt²⁴. Somit stellen die von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der genannten Vorschrift getroffenen Entscheidungen eine Durchführung der im Visakodex vorgesehenen Verfahren dar, und das etwaige von diesen Behörden beim Erlass ihrer Entscheidungen auszuübende Ermessen ist integraler Bestandteil des durch den Kodex errichteten normativen Systems.

84. Daraus ist zu schließen, dass die Behörden eines Mitgliedstaats, wenn sie eine Entscheidung nach Art. 25 des Visakodex erlassen, im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta das Recht der Union durchführen und somit verpflichtet sind, die durch die Charta garantierten Rechte zu wahren.

23 — Vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 26. September 2013, IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, Rn. 48, 49 und 61).

24 — Zum Umfang der mit dem Visakodex verfolgten Harmonisierung vgl. Urteile vom 10. April 2012, Vo (C-83/12 PPU, EU:C:2012:202, Rn. 42), und vom 19. Dezember 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 49 und 50).

85. Diese Schlussfolgerung ergibt sich im Übrigen schon aus dem Wortlaut des Visakodex, der nach seinem 29. Erwägungsgrund den Grundrechten und Grundsätzen der Charta unterliegt²⁵. Im Vorwort ihres Handbuchs für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa²⁶ – das eine einheitliche Anwendung u. a. der Bestimmungen des Visakodex gewährleisten soll – bestätigt die Kommission diese zwingende Vorgabe der Beachtung der Grundrechte, indem sie hervorhebt, dass diese Rechte, wie sie namentlich in der Charta verankert sind, für jede Person gelten müssen, die ein Visum beantragt, und dass „[d]ie Bearbeitung von Visumanträgen ... in vollem Umfang mit dem Verbot unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und dem Diskriminierungsverbot im Einklang stehen [sollte], die in den Artikeln 3 und 14 der [EMRK] bzw. in den Artikeln 4 und 21 der [Charta] festgeschrieben sind“.

86. Was zweitens die Umstände des Ausgangsverfahrens anbelangt, habe ich bereits darauf hingewiesen, dass aus den vom vorlegenden Gericht übermittelten Akten hervorgeht, dass die Antragsteller des Ausgangsverfahrens bei der Einreichung ihrer Visumanträge beantragt haben, ihnen gegenüber Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex anzuwenden, dass die streitigen Entscheidungen auf dem letzten in Art. 32 Abs. 1 Buchst. b des Visakodex vorgesehenen Grund für die Verweigerung eines Visums beruhen und dass diese Verweigerung im Anschluss an die Feststellung erfolgte, dass die Voraussetzungen für die Erteilung humanitärer Visa nach Art. 25 des Kodex, namentlich der Ausnahmecharakter des Verfahrens und die zeitliche Begrenzung des geplanten Aufenthalts, nicht erfüllt seien.

87. Damit steht fest, dass die belgischen Behörden im Ausgangsverfahren auf der Grundlage und in Anwendung der Bestimmungen des Visakodex angerufen wurden und handelten.

88. Folglich stellen die streitigen Entscheidungen eine Durchführung des Kodex und damit des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta dar. Die genannten Behörden waren verpflichtet, beim Erlass ihrer Entscheidungen die durch die Charta garantierten Rechte zu beachten.

89. Des Weiteren ist hervorzuheben, dass die durch die Charta anerkannten Grundrechte, zu deren Beachtung alle im Rahmen des Unionsrechts handelnden Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet sind, den Adressaten der von einer solchen Behörde erlassenen Rechtsakte *unabhängig von jedem territorialen Kriterium* garantiert sind.

90. Wie ich in den Nrn. 49 bis 70 und 76 bis 88 der vorliegenden Schlussanträge dargelegt habe, fällt die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens unter das Unionsrecht, und die ihnen gegenüber erlassenen Rechtsakte stellen eine Durchführung dieses Rechts im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta dar. Die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens fällt somit in den Anwendungsbereich der Charta, und zwar unabhängig davon, dass sie sich nicht im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats befinden, und davon, dass keine Verbindung zwischen ihnen und einem solchen Hoheitsgebiet besteht.

25 — Gemäß Art. 29 des Visakodex steht dieser „im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der [EMRK] und der Charta ... anerkannt wurden“.

26 — Konsolidierte Fassung des Beschlusses der Kommission vom 19. März 2010 über ein Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa (K[2010] 1620 endgültig) sowie der Durchführungsbeschlüsse der Kommission vom 4. August 2011 (K[2011] 5501 endgültig) und vom 29. April 2014, C(2014) 2727. Dieses Handbuch enthält praktische Anweisungen (Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen) für die Konsularbediensteten der Mitgliedstaaten und die Bediensteten anderer Behörden, die für die Prüfung von Visumanträgen und Entscheidungen über solche Anträge oder für die Änderung von bereits erteilten Visa zuständig sind.

91. Der Gerichtshof lässt in seiner Rechtsprechung insoweit keinen Zweifel: „Die Anwendbarkeit des Unionsrechts umfasst die Anwendbarkeit der durch die Charta garantierten Grundrechte“, und „[es] sind keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären“²⁷. Somit besteht eine Parallelität zwischen dem Handeln der Union, sei es durch seine Organe oder über die Mitgliedstaaten, und der Anwendung der Charta. Vom Gerichtshof in der mündlichen Verhandlung hierzu befragt, hat sich die Kommission dieser Sichtweise angeschlossen²⁸.

92. Wäre aber davon auszugehen, dass die Charta nicht anwendbar ist, wenn ein Organ oder ein Mitgliedstaat in Durchführung des Rechts der Union exterritorial handelt, liefe dies darauf hinaus, dass unter das Unionsrecht fallende Situationen der Anwendung der Grundrechte der Union entzogen wären, was der genannten Parallelität abträglich wäre. Es ist offensichtlich, dass eine solche Auslegung Folgen hätte, die über den bloßen Bereich der Visumpolitik hinausgingen.

93. Beschränkt auf diesen Bereich ist noch Folgendes festzustellen: Wenn die Anwendung der Charta über das Kriterium einer *Anknüpfung an das Recht der Union* hinaus dem Kriterium einer *territorialen Anknüpfung an die Union* (oder vielmehr einen ihrer Mitgliedstaaten) unterläge, wäre die Durchführung der gesamten im Visakodex vorgesehenen gemeinsamen Visumregelung wahrscheinlich der Beachtung der in der Charta vorgesehenen Rechte entzogen, was nicht nur gegen die für ihre Anwendung geltenden Grundsätze verstieße, sondern auch gegen den eindeutigen Willen des Unionsgesetzgebers, wie er im 29. Erwägungsgrund des Visakodex zu einer Zeit geäußert wurde, als die Charta noch nicht verbindlich war.

94. Aus denselben Gründen hängt die Anwendung der Charta auf die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens auch nicht von der Ausübung irgendeiner Form hoheitlicher Gewalt und/oder Kontrolle durch den belgischen Staat ihnen gegenüber ab – anders als es für die EMRK in deren Art. 1 vorgesehen ist, wonach ihre Vertragsstaaten die in ihrem Abschnitt I bestimmten Rechte und Freiheiten „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ zusichern²⁹.

95. Nach dem Vorbringen der belgischen Regierung – dem sich einige Mitgliedstaaten in der mündlichen Verhandlung angeschlossen haben – soll eine Art. 1 der EMRK entsprechende Bestimmung auch im System der Charta gelten, zumindest, was diejenigen Rechte betreffe, die den durch die EMRK garantierten entsprechen. Die belgische Regierung weist darauf hin, dass nach Art. 52 Abs. 3 der Charta, ausgelegt im Licht der Erläuterungen zu dieser Vorschrift³⁰, die in der Charta enthaltenen Rechte, soweit sie den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite, einschließlich der zugelassenen Einschränkungen, besäßen, wie sie ihnen in der EMRK verliehen würden. Der in Art. 1 der EMRK verankerte Grundsatz sei Teil dieser Einschränkungen und umschreibe den Anwendungsbereich u. a. von Art. 4 der Charta, der Art. 3 der EMRK entspreche. Daraus folge, dass die Situation der Antragsteller, da diese sich nicht unter der Hoheitsgewalt des belgischen Staates befänden, nicht von dieser Vorschrift erfasst sei.

96. Mehrere Gründe sprechen gegen die von der belgischen Regierung vorgeschlagene Auslegung.

27 — Vgl. Urteile vom 26. Februar 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, Rn. 21), und vom 30. April 2014, Pfleger u. a. (C-390/12, EU:C:2014:281, Rn. 34).

28 — Es versteht sich von selbst, dass, wenn man eine solche Parallelität anerkennt, durch die Charta keine neuen Zuständigkeiten der Union im Sinne von Art. 51 Abs. 2 der Charta begründet oder bestehende Zuständigkeiten geändert werden können.

29 — Zur Auslegung von Art. 1 der EMRK vgl. u. a. EGMR, 12. Dezember 2001, Bankovic u. a./Belgien u. a. (CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, Rn. 61 und 67), EGMR, 29. März 2010, Medvedyev u. a./Frankreich und Spanien (CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, Rn. 63 und 64), EGMR, 7. Juli 2011, Al-Skeini u. a./Vereinigtes Königreich (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107) und EGMR, 23. Februar 2012 (berichtigte Fassung vom 16. November 2016), Hirsi Jamaa u. a./Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, Rn. 72).

30 — Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17). Nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 7 der Charta sind diese Erläuterungen bei deren Auslegung zu berücksichtigen. Vgl. auch Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

97. Erstens enthält Art. 1 der EMRK eine „Gerichtsstandsklausel“, die als Kriterium für die Auslösung der Haftung der Vertragsstaaten der EMRK für mögliche Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Konvention fungiert. Die Charta enthält jedoch keine solche Klausel. Wie oben bereits dargelegt, ist das einzige Kriterium, von dem die Anwendung der Charta, was das Handeln der Mitgliedstaaten betrifft, abhängt, in ihrem Art. 51 Abs. 1 verankert. Außerdem bedingt die genannte Klausel zwar die Anwendung der EMRK, betrifft aber nicht die ihren Bestimmungen beizumessende „Bedeutung“ und „Tragweite“, auf die sich Art. 52 Abs. 3 der Charta bezieht.

98. Zweitens ist die Bezugnahme in den Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 3 der Charta auf die „Einschränkungen“ der in der Charta vorgesehenen Rechte so zu verstehen, dass das Unionsrecht für die Rechte der Charta, die denjenigen der EMRK entsprechen, keine Einschränkungen vorsehen darf, die nach deren System unzulässig wären³¹. Mit anderen Worten: Diese Bestimmung stellt die Regel auf, wonach das Recht der EMRK vorgeht, wenn es einen Grundrechtsschutz auf höherem Niveau garantiert.

99. Drittens wird in Art. 52 Abs. 3 Satz 2 der Charta klargestellt, dass die Gleichwertigkeit von Bedeutung und Tragweite der Rechte der Charta und der entsprechenden Rechte der EMRK „dem nicht entgegen[steht], dass das Recht der Union einen weiter gehenden Schutz gewährt“. Folglich stellt das Schutzniveau, das die EMRK gewährleistet, nur eine Mindestschwelle dar, die die Union nicht unterschreiten darf, während die Union den durch die Charta garantierten Rechten, die denen der EMRK entsprechen, eine größere Tragweite verleihen kann³². Die Argumentation der belgischen Regierung läuft aber im Wesentlichen auf die Behauptung hinaus, dass die Union *verpflichtet sei*, auf diese Rechte dieselben Einschränkungen anzuwenden wie diejenigen, die im System der EMRK für die durch diese Konvention garantierten Rechte zulässig seien. Mit dieser These würde Art. 52 Abs. 3 Satz 2 der Charta offensichtlich jede praktische Wirksamkeit genommen.

100. Viertens lässt sich aus dem Wortlaut von Art. 4 der Charta, der ganz allgemein formuliert ist, keine Einschränkung hinsichtlich der territorialen oder rechtlichen Situation der von ihm erfassten Personen ableiten.

101. Schließlich beruht die von der belgischen Regierung vorgebrachte Auslegung auf einer Vermengung der Frage nach der *Anwendbarkeit* der Charta als Parameter für die Rechtmäßigkeit der von einem Mitgliedstaat nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. b des Visakodex getroffenen Maßnahmen mit der Frage nach *Inhalt* und *Umfang der Verpflichtungen*, die diesem Mitgliedstaat nach den Vorschriften der Charta bei der Bearbeitung eines Visumantrags im Hinblick auf diese Vorschrift obliegen³³.

102. An dieser Stelle komme ich zum zweiten Teil der ersten Vorlagefrage, mit dem das vorliegende Gericht den Gerichtshof bittet, zu klären, ob der Ausdruck „internationale Verpflichtungen“ in Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex sich auf die Verpflichtungen bezieht, an die die Mitgliedstaaten nach der EMRK und Art. 33 des Genfer Abkommens gebunden sind.

31 — In den Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 3 der Charta wird klargestellt, dass „der Gesetzgeber bei der Festlegung von Einschränkungen dieser Rechte die gleichen Normen einhalten muss, die in der ausführlichen Regelung der Einschränkungen in der EMRK vorgesehen sind“.

32 — In den Erläuterungen zu Art. 52 Abs. 3 der Charta wird insoweit klargestellt, dass die hinsichtlich der in der EMRK vorgesehenen Rechte zulässigen Einschränkungen „auch für die von diesem Absatz erfassten Rechte gelten, ohne dass dadurch die Eigenständigkeit des Unionsrechts und des Gerichtshofs der Europäischen Union berührt wird“.

33 — Diese Frage wird im Rahmen der Analyse der zweiten Vorlagefrage geprüft.

103. Meines Erachtens ist es für die Entscheidung des Rechtsstreits im Ausgangsverfahren nicht erforderlich, dass der Gerichtshof dazu Stellung nimmt. Unabhängig von der diesem Ausdruck beizumessenden Bedeutung und Tragweite lässt sich nämlich nicht bestreiten, dass die EMRK und das Genfer Abkommen sowohl einen Parameter für die Auslegung des Unionsrechts im Bereich von Einreise, Aufenthalt und Asyl als auch einen Parameter für die Rechtmäßigkeit des Handelns der Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieses Rechts darstellen.

104. Das vorliegende Gericht hat jedoch Zweifel hinsichtlich der Anwendbarkeit sowohl der EMRK als auch des Genfer Abkommens auf die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens, da diese das die Anwendung beider Rechtstexte bedingende Territorialitätskriterium nicht erfüllen³⁴. In ihren schriftlichen Erklärungen vertreten sowohl die belgische Regierung als auch die Kommission die Auffassung, dass beide Rechtsakte nicht anwendbar seien.

105. Die im Rahmen der Prüfung des ersten Teils der ersten Vorlagefrage dargelegten Erwägungen führen mich zu der Schlussfolgerung, dass der Gerichtshof auch darüber nicht befinden muss.

106. Aus diesen Erwägungen geht nämlich hervor, dass die belgischen Behörden verpflichtet waren, beim Erlass der streitigen Entscheidungen die Vorschriften der Charta, namentlich ihrer vom vorliegenden Gericht angeführten Art. 4 und 18, zu beachten.

107. In Anbetracht dessen, dass die Art. 4 und 18 der Charta einen Schutz garantieren, der dem durch Art. 3 der EMRK und Art. 33 des Genfer Abkommens gebotenen zumindest gleichwertig ist, braucht nicht geprüft zu werden, ob diese Rechtsakte auf die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens anwendbar sind.

108. Nach alledem schlage ich vor, auf die erste vom Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen) vorgelegte Frage zu antworten, dass Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex dahin auszulegen ist, dass sich der in dieser Vorschrift enthaltene Ausdruck „internationale Verpflichtungen“ nicht auf die Charta bezieht, die Mitgliedstaaten aber verpflichtet sind, die Charta zu beachten, wenn sie auf der Grundlage dieser Vorschrift einen Visumantrag prüfen, zu dessen Stützung humanitäre Gründe vorgebracht werden, und wenn sie über einen solchen Antrag entscheiden.

Zur zweiten Vorlagefrage

109. Mit seiner zweiten Frage erkennt das vorliegende Gericht zwar an, dass der ersuchte Mitgliedstaat bei der Erteilung eines humanitären Visums nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex über einen Spielraum bei der Beurteilung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls verfügt; es fragt sich aber, ob dieser Mitgliedstaat in einer Situation, in der eine erwiesene Gefahr eines Verstoßes gegen Art. 4 und/oder Art. 18 der Charta besteht, nicht zur Erteilung eines solchen Visums verpflichtet ist. Außerdem hat es Zweifel, ob das Vorliegen von Verbindungen zwischen der Person, die die Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex beantragt, und dem ersuchten Mitgliedstaat (beispielsweise familiäre Bindungen, Gastfamilien, Garanten und Förderer usw.) Auswirkungen auf die Beantwortung dieser Frage hat.

34 — Der Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen) führt aus, aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gehe hervor, dass der Begriff der Hoheitsgewalt im Sinne von Art. 1 der EMRK in erster Linie territorial zu verstehen sei, da der Anwendungsbereich dieser Konvention, von außergewöhnlichen Umständen abgesehen, räumlich auf die Hoheitsgebiete der Vertragsstaaten beschränkt sei (vgl. u. a. EGMR, 12. Dezember 2001, Bankovic u. a./Belgien u. a., CE:ECHR:2001:1212DEC005220799, Rn. 61 und 67, EGMR, 29. März 2010, Medvedyev u. a./Frankreich und Spanien, CE:ECHR:2010:00329JUD000339403, Rn. 63 und 64, EGMR, 7. Juli 2011, Al-Skeini u. a./Vereinigtes Königreich, CE:ECHR:2011:0707JUD005572107, und EGMR, 23. Februar 2012, berichtigte Fassung vom 16. November 2016, Hirsi Jamaa u. a./Italien [CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, Rn. 72]). Eine Territorialitätsvoraussetzung gilt nach Ansicht des vorliegenden Gerichts auch für Art. 33 des Genfer Abkommens.

110. Aus den nachstehend dargelegten Gründen bin ich der Auffassung, dass diese Frage unabhängig davon, ob Verbindungen zwischen der Person und dem ersuchten Mitgliedstaat bestehen, zu bejahen ist.

111. Nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex wird ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausnahmsweise erteilt, wenn ein Mitgliedstaat es aus humanitären Gründen für erforderlich hält, von dem Grundsatz abzuweichen, dass die in Art. 6 Abs. 1 Buchst. a, c, d und e des Schengener Grenzkodex festgelegten Einreisevoraussetzungen erfüllt sein müssen³⁵.

112. Wie bereits ausgeführt, vertritt die belgische Regierung die Auffassung, dass diese Vorschrift *a priori* im Wesentlichen nur gestatte, von den in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i, ii, iii und vi des Visakodex angeführten Gründen für eine Visumverweigerung abzuweichen, nicht aber von dem in Art. 32 Abs. 1 Buchst. b des Kodex angeführten Grund. Sie leitet daraus ab, dass Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex nicht die Erteilung eines räumlich beschränkten Visums an Drittstaatsangehörige gestatten könne, die nicht die Absicht hätten, das belgische Hoheitsgebiet vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen.

113. Dieser Einwand ist meines Erachtens zurückzuweisen.

114. Wie die belgische Regierung einräumt, geht aus dem Wortlaut von Art. 32 Abs. 1 des Visakodex hervor, dass diese Vorschrift „unbeschadet“ des Art. 25 Abs. 1 des Kodex gilt. Folglich hindert der in Art. 32 Abs. 1 Buchst. b des Visakodex genannte Grund für eine Visumverweigerung als solcher einen Mitgliedstaat nicht daran, Art. 25 Abs. 1 des Visakodex anzuwenden.

115. Das ist folgerichtig. Art. 32 Abs. 1 Buchst. b des Visakodex betrifft den Fall der Verweigerung der Erteilung eines Visums, wenn „begründete Zweifel an der Echtheit der von dem Antragsteller vorgelegten Belege oder am Wahrheitsgehalt ihres Inhalts, an der Glaubwürdigkeit seiner Aussagen oder der von ihm bekundeten Absicht bestehen, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen“. Es bedarf aber kaum des ausdrücklichen Hinweises darauf, dass Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex es gestattet, von einem auf „begründete Zweifel an der Echtheit der ... vorgelegten Belege“ gestützten Fall der Verweigerung der Erteilung eines Visums abzuweichen, da diese Vorschrift einen Mitgliedstaat schon dann ausdrücklich ermächtigt, ein räumlich beschränktes Visum zu erteilen, wenn der Antragsteller nicht einmal im Besitz eines gültigen Reisedokuments ist, das seinen Inhaber zum Überschreiten der Grenze berechtigt (Voraussetzung nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. a des Schengener Grenzkodex). Desgleichen ist ein Mitgliedstaat auch dann zur Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex befugt, wenn der betreffende Drittstaatsangehörige den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts nicht belegt (vgl. die Voraussetzung in Art. 6 Abs. 1 Buchst. c des Schengener Grenzkodex und den in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. ii genannten Verweigerungsgrund) oder wenn der Drittstaatsangehörige namentlich eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt (vgl. die Voraussetzung in Art. 6 Abs. 1 Buchst. e des Schengener Grenzkodex und den in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi genannten Verweigerungsgrund), so dass ich keinen Grund sehe, aus dem es notwendig gewesen wäre, in dieser Vorschrift darauf hinzuweisen, dass die Ausnahme auch Fälle umfasst, in denen „begründete Zweifel“ an der Glaubwürdigkeit der Aussagen des Antragstellers oder der von ihm bekundeten Absicht bestehen, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Gültigkeit des beantragten Visums zu verlassen. Hierbei handelt es sich letztlich um die Anwendung des *argumentum a maiore ad minus*.

35 — Logischerweise nimmt Art. 25 Abs. 1 Buchst. a Ziff. i des Visakodex nicht auf Art. 6 Abs. 1 Buchst. b des Schengener Grenzkodex Bezug, der verlangt, dass der Drittstaatsangehörige im Besitz eines gültigen Visums sein muss.

116. Infolgedessen ist ferner darauf hinzuweisen, dass nach Art. 32 Abs. 1 des Visakodex ein Mitgliedstaat Art. 25 Abs. 1 des Kodex ungeachtet des in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. iv angeführten Verweigerungsgrundes anwenden kann, d. h. ungeachtet dessen, dass sich die betreffende Person in einem Zeitraum von 180 Tagen bereits 90 Tage im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufgehalten hat. Wenn es den Mitgliedstaaten gestattet ist, Art. 25 Abs. 1 des Visakodex in einem Fall anzuwenden, in dem sich die Person in einem Zeitraum von 180 Tagen bereits mehr als 90 Tage in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten hat, müssen sie erst recht dazu befugt sein, einem Drittstaatsangehörigen, an dessen Absicht, das Hoheitsgebiet vor Ablauf der Gültigkeit des Visums zu verlassen, begründete Zweifel bestehen, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen.

117. Wie ich bereits ausgeführt habe, ändert dies nichts an der Art des erteilten Visums, das ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt gemäß dem Visakodex bleibt³⁶. Dieses Visum berechtigt nicht automatisch zur Einreise, worauf in Art. 30 des Visakodex hingewiesen wird.

118. Darüber hinaus erkennt die Kommission in ihrem Handbuch für die Bearbeitung von Visumanträgen und die Änderung von bereits erteilten Visa³⁷ selbst an, dass Art. 25 Abs. 1 des Visakodex die Rechtsgrundlage darstellt, die es den Mitgliedstaaten gestattet, während eines Zeitraums von 180 Tagen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit für 90 Tage zu erteilen, nachdem bereits ein einheitliches Visum erteilt worden war, und damit die strenge Anwendung der Verweigerungsgründe in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex abzumildern.

119. Folglich gestattet Art. 25 Abs. 1 des Visakodex es den Mitgliedstaaten unter den darin genau festgelegten Voraussetzungen, d. h. namentlich aus humanitären Gründen, sämtliche in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a und b des Kodex angeführten Verweigerungsgründe außer Acht zu lassen. Die in diesen Vorschriften zum Ausdruck kommende Absicht des Unionsgesetzgebers ist klar. Der Ausdruck „unbeschadet des Artikels 25 Absatz 1“ in Art. 32 des Visakodex kann nur eine Bedeutung haben, und zwar gerade die, die Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex und damit die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit *ungeachtet* der in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a und b des Kodex genannten Verweigerungsgründe zu gestatten.

120. Nach dieser Klarstellung ist nunmehr zu fragen, ob Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex dahin auszulegen ist, dass er nur eine bloße Befugnis der Mitgliedstaaten vorsieht, die in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a und b des Visakodex angeführten Verweigerungsgründe außer Acht zu lassen, oder ob diese Vorschrift unter bestimmten Umständen so weit reichen kann, dass sie die Mitgliedstaaten zu dieser Maßnahme verpflichtet und ihnen somit auferlegt, aus humanitären Gründen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen.

121. Aus den Gründen, die ich im Folgenden darlegen werde, bin ich der Ansicht, dass das Unionsrecht einer Auslegung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex entgegensteht, wonach er die Mitgliedstaaten lediglich dazu ermächtigt, solche Visa auszustellen. Mein Standpunkt gründet sowohl auf dem Wortlaut und der Systematik der Vorschriften des Visakodex als auch auf der für die Mitgliedstaaten bestehenden Notwendigkeit, bei der Wahrnehmung ihres Beurteilungsspielraums die durch die Charta garantierten Rechte zu wahren, wenn sie die genannten Vorschriften anwenden.

122. Aus Art. 23 Abs. 4 des Visakodex geht hervor, dass der Kodex die Arten von Rechtsakten, die zu erlassen sind, wenn die Mitgliedstaaten mit einem Visumantrag befasst sind, abschließend regelt. Im Ausgangsverfahren handelt es sich entweder um die Entscheidung, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit nach Art. 25 des Visakodex zu erteilen, oder um die Verweigerung eines solchen Visums nach Art. 32 des Kodex.

36 — Siehe Nrn. 49 bis 51 der vorliegenden Schlussanträge.

37 — In Fn. 26 angeführt, Nr. 9.1.2, S. 80.

123. Ebenso wie die Entscheidungen, mit denen ein Visum verweigert wird, in dem durch Art. 32 des Visakodex geschaffenen Rahmen zu treffen sind³⁸, sind aber die Entscheidungen, mit denen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt wird, in dem durch Art. 25 Abs. 1 des Kodex geschaffenen Rahmen zu treffen.

124. Daraus folgt, ebenfalls im Licht des oben dargestellten Zusammenhangs zwischen Art. 25 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 des Visakodex, dass ein Mitgliedstaat, bei dem ein Drittstaatsangehöriger die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen beantragt, nicht von der Verpflichtung befreit sein kann, geltend gemachte Gründe zu prüfen, die geeignet sind, die Anwendung der in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex angeführten Verweigerungsgründe auszuschließen.

125. Diese Auslegung wird durch den Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 des Visakodex bestätigt, der klarstellt, dass ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit „erteilt wird“, wenn die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt sind. In diesem Fall wird dem Mitgliedstaat durch die Verwendung des Verbs „werden“ im Indikativ Präsens, die sich auch in den übrigen Sprachfassungen von Art. 25 Abs. 1 des Visakodex findet³⁹, vorgeschrieben, das beantragte Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen.

126. In diesem Stadium der Prüfung scheint mir daher auf der Hand zu liegen, dass der Visakodex einen Mitgliedstaat zumindest verpflichtet, die humanitären Gründe zu prüfen, die ein Drittstaatsangehöriger geltend macht, um die Anwendung der Verweigerungsgründe in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex auszuschließen, und die bewirken sollen, dass Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Kodex in seinem Fall angewendet wird.

127. Ist der Mitgliedstaat am Ende seiner Prüfung der Ansicht, dass diese Gründe stichhaltig sind, *verlangt* der Visakodex, dass er dem Drittstaatsangehörigen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilt.

128. Zwar lässt sich nicht leugnen, dass dem Mitgliedstaat in Anbetracht des Wortlauts von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex ein Spielraum bei der Beurteilung der humanitären Gründe bleibt, die es erforderlich machen, die Anwendung der in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex angeführten Verweigerungsgründe auszuschließen und somit ein Visum mit beschränkter räumlicher Gültigkeit zu erteilen.

129. Diesem Beurteilungsspielraum sind jedoch, wie ich bereits ausgeführt habe⁴⁰, zwangsläufig durch das Unionsrecht Grenzen gesetzt, da er sich in den Anwendungsbereich der Bestimmungen des Visakodex einfügt.

130. Zum einen können schon die Definition und die Tragweite des Ausdrucks „humanitäre Gründe“ meines Erachtens nicht vollständig dem Ermessen der Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Auch wenn er im Visakodex nicht definiert wird, handelt es sich um einen Begriff des Unionsrechts, da Art. 25 Abs. 1 des Visakodex keinen Verweis auf das nationale Recht der Mitgliedstaaten enthält. Dass das nach Art. 25 Abs. 1 des Kodex erteilte Visum grundsätzlich nur im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats gültig ist, der das Visum erteilt hat⁴¹, bedeutet im Übrigen nicht, dass die humanitären Gründe ausschließlich für diesen Mitgliedstaat gelten müssten. Es trifft zu, dass der Ausdruck „humanitäre Gründe“ sehr weit ist und aus meiner Sicht insbesondere nicht auf Fälle medizinischer oder

38 — Vgl. Urteil vom 19. Dezember 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 37).

39 — Vgl. u. a. die Fassungen dieser Vorschrift in den Sprachen Französisch („est délivré“), Spanisch („[s]e expedirá“), Italienisch („sono rilasciati“), Portugiesisch („é emitido“), Finnisch („myönnetään“), Schwedisch („ska ... utfärdas“) und Englisch („shall be issued“).

40 — Siehe Nrn. 82 und 83 der vorliegenden Schlussanträge.

41 — Ich weise darauf hin, dass dieses Visum nach Art. 25 Abs. 2 des Visakodex in Ausnahmefällen auch als für das Hoheitsgebiet von mehr als einem Mitgliedstaat gültig anerkannt werden kann.

gesundheitlicher Hilfe für den betreffenden Drittstaatsangehörigen oder einen seiner Angehörigen beschränkt werden kann, wie sie in den streitigen Entscheidungen im Ausgangsverfahren angeführt wurden und von der belgischen Regierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof angesprochen worden sind. Der Wortlaut von Art. 25 Abs. 1 des Visakodex lässt eine solche Auslegung nicht zu, und es wäre Ausdruck extremer Engstirnigkeit, die humanitären Gründe auf einen prekären Gesundheitszustand oder Krankheit zu beschränken. Ohne den Anspruch zu erheben, derartige Gründe im Rahmen der vorliegenden Schlussanträge definieren zu wollen, bin ich in diesem Stadium der Ansicht, dass jedenfalls nicht der geringste Zweifel daran besteht, dass die von den Antragstellern des Ausgangsverfahrens vor den belgischen Behörden vorgebrachten Gründe bezüglich der Notwendigkeit, dem bewaffneten Konflikt und der willkürlichen Gewalt in Syrien, insbesondere in der Stadt Aleppo, zu entfliehen sowie den Folterungen und Verfolgungshandlungen zu entgehen, die ihnen nach ihren Angaben insbesondere wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer religiösen Minderheit drohen, zu den humanitären Gründen, auch im Sinne von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex, gehören. Wäre dem nicht so, wäre dieser Ausdruck jeglichen Sinnes entleert. Würde man die „minimalistische“ Auffassung der belgischen Regierung teilen, hätte dies im Übrigen die paradoxe Folge, dass die humanitären Gründe umso weniger in den Anwendungsbereich von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex fielen, je eindeutiger sie wären.

131. Zum anderen führt ein Mitgliedstaat, wie bereits dargelegt, beim Erlass einer Entscheidung, mit der ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit verweigert wird, weil die vom Betroffenen dargelegten humanitären Gründe es nicht erforderten, von den in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex angeführten Verweigerungsgründen abzusehen, zweifellos das Recht der Union durch. Der Beurteilungsspielraum des ersuchten Mitgliedstaats muss daher unter Beachtung der durch die Charta garantierten Rechte wahrgenommen werden.

132. Anders ausgedrückt muss der ersuchte Mitgliedstaat, um innerhalb der Grenzen seines Beurteilungsspielraums zu bleiben, zu dem Ergebnis gelangen, dass er, wenn er die Anwendung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex trotz der vom betreffenden Drittstaatsangehörigen dargelegten humanitären Gründe ablehnt, nicht gegen die in der Charta festgelegten Rechte verstößt. Gelangt der Mitgliedstaat zum gegenteiligen Ergebnis, darf er die in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex angeführten Verweigerungsgründe nicht anwenden und muss das Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit gemäß Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Kodex erteilen.

133. Das Erfordernis der Wahrung der durch die Charta garantierten Rechte stellt grundsätzlich kein besonderes Problem dar, wenn der Mitgliedstaat entscheidet, das in Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex vorgesehene Verfahren im Hinblick auf die humanitären Gründe der Situation, über die er zu befinden hat, einzuleiten.

134. Im Fall der Verweigerung des Visums und damit der Anwendung eines oder mehrerer der in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex angeführten Verweigerungsgründe kann dies anders sein.

135. In diesem Fall muss geklärt werden, ob ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus der Charta verstößt, wenn er die Berücksichtigung der humanitären Gründe, die einer bestimmten Situation eigen sind, unterlässt oder verweigert oder die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit ablehnt.

136. Es ist hervorzuheben, dass dieses Erfordernis dem Mitgliedstaat nicht jeden Beurteilungsspielraum nimmt. So erscheint es mir ausgeschlossen, dass die Ablehnung eines Ersuchens um Teilnahme an der Beerdigung eines verstorbenen Angehörigen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, so schmerzlich dies für den Betroffenen sein mag, zu einem Verstoß gegen ein durch die Charta garantiertes Recht führen kann.

137. Anders verhält es sich aus meiner Sicht, wenn die Visumverweigerung in Anbetracht der betreffenden Umstände und humanitären Gründe zur Folge hat, dass der Antragsteller der tatsächlichen Gefahr einer Verletzung der in der Charta verankerten Rechte – insbesondere absoluter Rechte wie der Würde des Menschen (Art. 1 der Charta), des Rechts auf Leben (Art. 2 der Charta), des Rechts auf Unversehrtheit (Art. 3 der Charta) und des Verbots der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung (Art. 4 der Charta)⁴² – ausgesetzt wird, und wenn zudem die Gefahr besteht, dass diese Rechte bei besonders schutzbedürftigen Personen wie Kleinkindern verletzt werden, deren Wohl nach Art. 24 Abs. 2 der Charta eine vorrangige Erwägung bei allen Maßnahmen öffentlicher Stellen sein muss. Ich erinnere insoweit im Übrigen daran, dass der Gerichtshof im Urteil vom 21. Dezember 2011, N. S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 94 bis 98), in dem es um die Bestimmung des für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats ging, bereits anerkannt hat, dass eine in einem Rechtsakt des abgeleiteten Unionsrechts vorgesehene schlichte Befugnis eines Mitgliedstaats zu einer echten Verpflichtung für diesen Mitgliedstaat werden kann, um die Wahrung von Art. 4 der Charta zu garantieren.

138. Beschränkt man sich somit auf die Prüfung von Art. 4 der Charta, auf den sich die zweite vom vorliegenden Gericht gestellte Frage speziell bezieht, ist, wie oben bereits geschehen, darauf hinzuweisen, dass das dort verankerte Recht dem durch Art. 3 der EMRK garantieren gleichlautenden Recht entspricht⁴³. In diesen beiden Vorschriften ist einer der Grundwerte der Union und ihrer Mitgliedstaaten verankert, weshalb darin Folter und unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung unter allen Umständen verboten werden⁴⁴. Daraus folgt, dass das in Art. 4 der Charta vorgesehene Verbot selbst unter schwierigsten Umständen gilt, wie etwa bei der Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens⁴⁵ oder in Anbetracht des Drucks eines wachsenden Zustroms von Migranten und internationalen Schutz suchender Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten in einem außerdem durch die Wirtschaftskrise gekennzeichneten Kontext⁴⁶.

139. Analog zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 3 der EMRK erlegt Art. 4 der Charta den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rechts der Union nicht nur eine negative Verpflichtung gegenüber Personen auf, die darin besteht, dass sie niemand der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterwerfen dürfen, sondern auch eine *positive Verpflichtung*, indem er ihnen vorschreibt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Personen, insbesondere wenn sie schutzbedürftig sind, der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen werden, auch wenn die Misshandlungen von Privatpersonen ausgehen⁴⁷. Die Haftung eines Mitgliedstaats kann somit namentlich dann eintreten, wenn seine eigenen Behörden keine angemessenen Maßnahmen ergriffen haben, um zu verhindern, dass sich die Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung, von der sie Kenntnis hatten oder hätten haben müssen, verwirklicht⁴⁸. Der Gerichtshof hat in seinen Urteilen vom 21. Dezember

42 — Der Gerichtshof hat auf den absoluten Charakter des in Art. 4 der Charta verankerten Rechts hingewiesen, das eng mit dem Recht auf Achtung der Menschenwürde verbunden ist. Vgl. in diesem Sinne Urteile vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 85), und vom 6. September 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 56).

43 — Vgl. in diesem Sinne die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (ABl. 2007, C 303, S. 17) sowie Urteil vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 86).

44 — Urteil vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 87).

45 — Vgl. Urteil vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 87), und entsprechend EGMR, 13. Dezember 2012, El-Masri/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, Rn. 195 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 — Vgl. entsprechend EGMR, 23. Februar 2012 (berichtigte Fassung vom 16. November 2016), Hirsi Jamaa u. a./Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, Rn. 122).

47 — Vgl. entsprechend u. a. EGMR, 28. März 2000, Mahmut Kaya/Türkei (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, Rn. 115), EGMR, 25. April 2013, Savridin Dzhurayev/Russland (CE:ECHR:2013:0425JUD007138610, Rn. 179), EGMR, 13. Dezember 2012, El-Masri/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, Rn. 198), und EGMR, 23. Februar 2016, Nasr und Ghali/Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, Rn. 283).

48 — Vgl. entsprechend u. a. EGMR, 28. März 2000, Mahmut Kaya/Türkei (CE:ECHR:2000:0328JUD002253593, Rn. 115), EGMR, 13. Dezember 2012, El-Masri/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, Rn. 198), und EGMR, 23. Februar 2016, Nasr und Ghali/Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, Rn. 283).

2011, N. S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 94, 106 und 113), sowie vom 5. April 2016, Aranyosi und Căldăraru (C-404/15 und C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, Rn. 90 und 94), bereits entschieden, dass Art. 4 der Charta wie Art. 3 der EMRK den Mitgliedstaaten unter bestimmten Umständen eine positive Verpflichtung auferlegt.

140. Bei der Prüfung der Frage, ob ein Staat gegen seine positive Verpflichtung verstoßen hat, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass eine Person einer tatsächlichen Gefahr ausgesetzt wird, in einer gegen Art. 4 der Charta verstoßenden Weise behandelt zu werden, ist meines Erachtens in entsprechender Anwendung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 3 der EMRK zu untersuchen, welche absehbaren Folgen diese Unterlassung oder diese Weigerung zu handeln für die betroffene Person hat⁴⁹. In diesem Kontext sind im Hinblick auf die im Ausgangsverfahren beantragten Rechtsakte die allgemeine Situation im Herkunftsland der betreffenden Person und/oder in dem Land, in dem sie bleiben müsste, sowie die dem Fall des Betroffenen eigenen Umstände zu berücksichtigen⁵⁰. Zwar ist die Prüfung dieser Sachverhalte und Umstände anhand von Art. 4 der Charta unerlässlich, um zu klären, ob ein Mitgliedstaat in einem konkreten Fall gegen seine positive Verpflichtung verstoßen hat, die ihm durch das in dieser Vorschrift vorgesehene Verbot auferlegt wird, doch geht es nicht darum, die Verantwortlichkeit der betreffenden Drittstaaten oder in diesen Staaten tätiger Gruppen oder anderer Stellen nach allgemeinem Völkerrecht oder anderen Rechtsnormen festzustellen oder nachzuweisen⁵¹.

141. Bei der Prüfung, ob die auf der Unterlassung oder der Weigerung eines Mitgliedstaats, in einem Kontext wie dem des Ausgangsverfahrens angemessene Maßnahmen zu ergreifen, beruhende Gefahr besteht, dass eine Person einer nach Art. 4 der Charta verbotenen Behandlung ausgesetzt wird, muss sich der Gerichtshof meines Erachtens auf die vom vorlegenden Gericht gelieferten Anhaltspunkte stützen und in erster Linie die Umstände heranziehen, von denen der Mitgliedstaat zu dem Zeitpunkt, zu dem er entschied, die in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex vorgesehenen Verweigerungsgründe anzuwenden, Kenntnis hatte oder hätte haben müssen, wobei spätere Auskünfte gegebenenfalls die Beurteilung der Begründetheit der Befürchtungen des Betroffenen durch den Mitgliedstaat bestätigen oder widerlegen können⁵².

142. Da Art. 267 AEUV auf einer Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem vorlegenden Gericht und dem Gerichtshof beruht, ist es auch Sache des vorlegenden Gerichts, die Umstände zu prüfen, die der belgische Staat zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidungen kannte oder hätte kennen müssen. Hierbei sowie bei der Prüfung der allgemeinen Situation im Herkunftsland bzw. in dem Land, in dem der Betroffene bleiben müsste, und der tatsächlichen Gefahr, der er ausgesetzt wäre, muss dieses Gericht meines Erachtens den aus zuverlässigen und objektiven Quellen wie den Unionsorganen, den Organen und Organisationen der Vereinten Nationen oder Regierungsquellen sowie für ihre Seriosität bekannten Nichtregierungsorganisationen (NGO) stammenden Informationen Bedeutung beimessen, insbesondere den Informationen in aktuellen Berichten unabhängiger internationaler Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International oder Human Rights

49 – Vgl. in diesem Sinne u. a. EGMR, 13. Dezember 2012, El-Masri/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, Rn. 213). Vgl. auch EGMR, 23. Februar 2016, Nasr und Ghali/Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, Rn. 289).

50 – Vgl. in diesem Sinne u. a. EGMR, 13. Dezember 2012, El-Masri/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, Rn. 213), und EGMR, 23. Februar 2016, Nasr und Ghali/Italien (CE:ECHR:2016:0223JUD004488309, Rn. 289).

51 – Vgl. in diesem Sinne und entsprechend EGMR, 13. Dezember 2012, El-Masri/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, Rn. 212 und die dort angeführte Rechtsprechung).

52 – Vgl. in diesem Sinne und entsprechend EGMR, 13. Dezember 2012, El-Masri/Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (CE:ECHR:2012:1213JUD003963009, Rn. 214).

Watch⁵³. Maßgebliche Kriterien für die Beurteilung der Zuverlässigkeit dieser Berichte sind die Autorität und der Ruf ihrer Verfasser, die Seriosität der ihnen zugrunde liegenden Untersuchungen, die Kohärenz der darin enthaltenen Schlussfolgerungen und ihre Bestätigung durch andere Quellen⁵⁴.

143. Allerdings ist meiner Ansicht nach den zahlreichen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen, auf die die Regierungen und die NGOs bei der Sammlung von Informationen in gefährlichen und instabilen Situationen stoßen. Es ist nicht immer möglich, Untersuchungen in unmittelbarer Nähe eines Konflikts durchzuführen. In einem solchen Fall kann es notwendig sein, sich auf Informationen aus Quellen zu stützen, die unmittelbare Kenntnis der Situation haben⁵⁵, wie beispielsweise Pressekorrespondenten.

144. Ohne dem vorlegenden Gericht seine Aufgabe abnehmen zu wollen, diese Informationen anhand der vorgenannten zuverlässigen und objektiven Quellen näher zu prüfen, erscheint es mir – in Anbetracht der allgemeinen Bekanntheit bestimmter Umstände und der leichten Zugänglichkeit einer Vielzahl von Quellen zur Situation in Syrien, zur Situation der syrischen Bevölkerung und zur Situation der Nachbarstaaten, und um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche und rasche Antwort zu geben und dem Gerichtshof eine Leitlinie für das von ihm zu erlassende Urteil aufzuzeigen – wichtig, die wesentlichen Umstände darzulegen, die der belgische Staat zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidungen kannte oder hätte kennen müssen⁵⁶.

145. Zunächst geht aus der Vorlageentscheidung selbst hervor, dass der belgische Staat die von den Antragstellern des Ausgangsverfahrens gelieferte, durch Tatsachen belegte Beschreibung der in Syrien herrschenden willkürlichen Gewalt von großer Intensität, des Machtmissbrauchs und der schweren Menschenrechtsverletzungen in diesem Land und insbesondere in Aleppo, der Stadt, aus der sie stammen, in keiner Weise in Abrede gestellt hat. Den zuständigen belgischen Behörden konnte der apokalyptische oder – wie es in den streitigen Entscheidungen heißt – „katastrophale“ Charakter der allgemeinen Situation in Syrien sicher nicht verborgen geblieben sein, zumal, worauf die Antragsteller des Ausgangsverfahrens auch vor dem vorlegenden Gericht hingewiesen haben, dieses Gericht bereits vor dem Erlass der streitigen Entscheidungen hervorgehoben hatte, dass „allgemein bekannt“ sei, dass die Sicherheitslage in Syrien in Anbetracht aller ihm unterbreiteten alarmierenden Umstände dramatisch sei⁵⁷.

146. Die allgemein bekannte humanitäre Tragödie und apokalyptische Situation, mit der die Zivilbevölkerung in Syrien konfrontiert ist, wird, falls es noch eines Nachweises bedürfte, durch zahlreiche offizielle Auskünfte und Dokumente bestätigt. So wies die Kommission in einem im September 2016, also ungefähr einen Monat vor dem Erlass der streitigen Entscheidungen, veröffentlichten Dokument⁵⁸ selbst darauf hin, dass der Syrien-Konflikt „die größte humanitäre Krise in der Welt seit dem zweiten Weltkrieg [auslöste]“, und führte weiter aus, dass sich die humanitäre Situation in Syrien aufgrund der Intensivierung der Kampfhandlungen, der zunehmenden Gewalt, der allgemeinen Nichtbeachtung völkerrechtlicher Normen und der schweren Menschenrechtsverletzungen weiter verschlechterte. Die Kommission wies außerdem auf die hohe

53 – Vgl. entsprechend in diesem Sinne u. a. EGMR, 28. Februar 2008, Saadi/Italien, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, Rn. 131 und 143, EGMR, 17. Juli 2008, M.S.S./Belgien und Griechenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, Rn. 227 und 255, EGMR, 23. Februar 2012 (berichtigte Fassung vom 16. November 2016), Hirsi Jamaa u. a./Italien, CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, Rn. 116 und 118, und EGMR, 23. August 2016, J.K. u. a./Schweden, CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, Rn. 90. In einem anderen Kontext vgl. in diesem Sinne auch Urteil vom 6. September 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung).

54 – Vgl. entsprechend EGMR, 3. Juli 2014, Georgien/Russland (I) (CE:ECHR:2014:0703JUD001325507, Rn. 138), und EGMR, 23. August 2016, J.K. u. a./Schweden (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, Rn. 88 und 90).

55 – Vgl. entsprechend EGMR, 23. August 2016, J.K. u. a./Schweden (CE:ECHR:2016:0823JUD005916612, Rn. 89).

56 – Im Urteil vom 21. Januar 2011, M.S.S./Belgien und Griechenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, Rn. 366), hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass das Königreich Belgien gegen seine positive Verpflichtung aus Art. 3 der EMRK verstoßen hat, nachdem er festgestellt hatte, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der in dieser Rechtssache in Rede stehenden Maßnahme die „Umstände allgemein bekannt [waren] und ... ohne Weiteres anhand einer Vielzahl von Quellen überprüft werden [konnten]“.

57 – Vgl. Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen), Urteil Nr. 175973 vom 7. Oktober 2016, X/III gegen Belgischer Staat, S. 8. Vgl. auch Conseil du contentieux des étrangers, Urteil Nr. 176363 vom 14. Oktober 2016, X/I gegen Belgischer Staat, S. 8.

58 – Vgl. Europäische Kommission, Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz, Fiche-info ECHO, Crise syrienne (Syrien-Krise), September 2016, abrufbar auf der Website http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

Schutzbedürftigkeit der syrischen Bevölkerung hin, da Zivilisten die ersten Opfer von Handlungen wie „Vergewaltigungen und anderen sexuellen Gewalttaten, Verschleppungen, Vertreibung, Rekrutierung von Kindersoldaten, Massenhinrichtungen und gezielten Bombardierungen“ seien, die „an der Tagesordnung“ seien. Was Aleppo betrifft, wies die Kommission zudem darauf hin, dass die Intensität der Bombardierungen und Zusammenstöße zu zahllosen zivilen Opfern geführt habe und aufgrund dessen mehr als zwei Millionen Menschen in der Angst, belagert und unterworfen zu werden, ohne Wasser und Strom ständigen Luftangriffen ausgesetzt seien.

147. Einige Wochen danach zeigte sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen „bestürzt darüber, dass sich die verheerende humanitäre Lage in Aleppo weiter verschlechtert“⁵⁹, empört „über das unannehmbare und eskalierende Ausmaß der Gewalt und die Tötung ... Zehntausende[r] Kinde[r]“ und „zutiefst betroffen über die weitere Verschlechterung der verheerenden humanitären Lage in Syrien und [über die Zahl der] Menschen, die dringend humanitäre Hilfe, einschließlich medizinischer Hilfe, benötigen“⁶⁰. Der Sicherheitsrat betonte außerdem die Notwendigkeit, „alle Angriffe auf Zivilpersonen und zivile Objekte, einschließlich Angriffen auf Schulen und medizinische Einrichtungen, ... die unterschiedslose Beschießung mit Mörsern, die Anschläge mit Autobomben, Selbstmordanschläge ... sowie das Aushungern von Zivilpersonen als Kampfmethod, namentlich durch die Belagerung bevölkerter Gebiete, den weit verbreiteten Einsatz von Folter, Misshandlung, willkürlichen Hinrichtungen, ... Verschwindenlassen und sexueller ... Gewalt sowie alle an Kindern begangenen schweren Rechtsverletzungen und Missbrauchshandlungen ein[z]ustellen“⁶¹.

148. Sodann waren die belgischen Behörden zu dem Zeitpunkt, zu dem der belgische Staat die streitigen Entscheidungen erlassen sollte, nicht nur über die oben geschilderte allgemeine Situation hoher Schutzbedürftigkeit der syrischen Zivilbevölkerung informiert, sondern konnten bei vernünftiger Betrachtung auch nicht über die aus den Akten des Ausgangsverfahrens hervorgehenden besonderen Umstände, in denen sich die Antragsteller des Ausgangsverfahrens befinden, in Unkenntnis sein. Es steht nämlich fest, dass die Antragsteller des Ausgangsverfahrens a) alle fünf in der belagerten Stadt Aleppo wohnten⁶² und drei von ihnen Kleinkinder sind, wobei das älteste der Geschwister erst zehn Jahre alt ist, b) dem christlichen Glauben angehören, wobei die Kinder nach christlich-orthodoxem Ritus getauft wurden, so dass sie zu einer Personengruppe gehören, in Bezug auf die es ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gibt, dass sie das Ziel von Angriffen sind und waren oder sogar von verschiedenen bewaffneten Gruppen in Syrien verfolgt werden⁶³, und c) Unterlagen zur Stützung ihres Visumantrags vorlegten, die vor dem vorlegenden Gericht nicht angezweifelt wurden und konkret belegen, dass die Familie Opfer verschiedener Gewalttaten in Aleppo agierender bewaffneter Gruppen war; u. a. fiel der Familienvater einer Entführung durch eine dieser bewaffneten Gruppen zum Opfer, in deren Verlauf er geschlagen und gefoltert wurde, bevor er schließlich gegen Lösegeld freikam.

149. In Anbetracht dessen kann nicht bestritten werden, dass die Antragsteller des Ausgangsverfahrens in Syrien zumindest tatsächlichen Gefahren unmenschlicher Behandlungen von extremer Schwere ausgesetzt waren, die eindeutig unter das in Art. 4 der Charta vorgesehene Verbot fallen.

59 — Resolution 2328 (2016) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 2016.

60 — Resolution 2332 (2016) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 2016.

61 — Resolution 2332 (2016) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 21. Dezember 2016.

62 — Nach den am 20. Oktober 2016 von der französischen Sektion von Amnesty International veröffentlichten Informationen war Aleppo zwischen dem 19. September und dem 16. Oktober 2016 Ziel von mindestens 600 Luftangriffen, bei denen Hunderte von Zivilisten getötet, Tausende verletzt und Dutzende wichtiger Infrastrukturen zerstört oder beschädigt worden sein sollen. Vgl. hierzu Amnesty International, <https://www.amnesty.fr/conflicts-armes-et-populations/actualites/alep--de-nouvelles-preuves-de-crimes-de-guerre>.

63 — Vgl., unter den verschiedenen Quellen, Rand, S., „Syria: Church on Its Knees“, Open Doors Advocacy Report, May 2012, abrufbar auf der Website https://www.opendoorsuk.org/pray/documents/Syria_Advocacy_Report.pdf, Eghdamian, K., „Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari“, *Oxford Monitor of Forced Migration*, Nr. 1, 2014, S. 38, sowie die Äußerungen des Vertreters des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) im April 2016: <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>. In dem Syrien betreffenden Kapitel ihres Jahresberichts für 2016 weist die United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) darauf hin, dass sie im Dezember 2015 festgestellt habe, dass die bewaffnete Gruppe „Islamischer Staat“ an mehreren religiösen Minderheiten, darunter syrische Christen, einen Genozid verübt habe: vgl. http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF_AR_2016_Tier1_2_Syria.pdf.

150. Außerdem wusste der belgische Staat beim Erlass der streitigen Entscheidungen oder hätte wissen müssen, dass die absehbaren Folgen dieser Entscheidungen den Antragstellern des Ausgangsverfahrens nur die Wahl ließen, sich entweder den oben angeführten Gefahren, Leiden und unmenschlichen Behandlungen auszusetzen, die sogar zu ihrem Tod führen könnten, oder bei dem Versuch, illegal das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu erreichen, um dort internationalen Schutz zu beantragen, andere vergleichbare Behandlungen zu erfahren. Das Schicksal syrischer Staatsangehöriger – auch solcher, die um internationalen Schutz nachsuchen –, die es unter verzweifelten Anstrengungen schaffen, gegen Bezahlung⁶⁴ mit der Hilfe skrupelloser Schleuser unter Lebensgefahr auf dem Seeweg in die Union zu gelangen, ist nämlich umfassend dokumentiert: Wenn sie nicht ertrinken oder auf andere Weise umkommen, werden sie geschlagen, vergewaltigt und/oder in kaum seetüchtigen Booten⁶⁵ ihrem Schicksal überlassen, bis sie im günstigsten Fall von der Küstenwache oder von NGOs an Bord von Such- und Rettungsschiffen genommen werden⁶⁶.

151. Aus meiner Sicht besteht kein Zweifel daran, dass Art. 4 der Charta eine solche Behandlung verbietet.

152. Es lagen somit ernsthafte Gründe für die Annahme vor, dass die Weigerung des belgischen Staates, ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen, die Antragsteller des Ausgangsverfahrens – wollten sie nicht in Syrien bleiben – unmittelbar veranlassen würde, sich aus Verzweiflung unter Lebensgefahr körperlichen und seelischen Leiden auszusetzen, um das von ihnen beanspruchte Recht auf internationalen Schutz geltend zu machen⁶⁷. Dass ein Mitgliedstaat unter solchen Umständen davon absieht, die in seiner Macht stehenden Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass um internationalen Schutz nachsuchende Drittstaatsangehörige solchen Gefahren ausgesetzt werden, stellt aus meiner Sicht ebenfalls einen Verstoß gegen Art. 4 der Charta dar.

153. Unter den Umständen des Ausgangsverfahrens scheint mir diese Einschätzung in keiner Weise durch das Argument in Abrede gestellt werden zu können, wonach die Antragsteller des Ausgangsverfahrens im Libanon – einem an Syrien angrenzenden Land, in dem sich das Konsulat des Königreichs Belgien befindet, bei dem sie die Anwendung von Art. 25 Abs. 1 des Visakodex beantragten – hätten Zuflucht finden können.

64 — Nach einer Studie der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die 2016 bei mehr als 6 000 nach Europa gelangten syrischen und irakischen Staatsangehörigen durchgeführt wurde, lag der für die Überfahrt nach Europa gezahlte Preis zwischen 1 000 USD und 5 000 USD pro Person, vgl. http://migration.iom.int/docs/Analysis_Flow_Monitoring_Surveys_in_the_Mediterranean_and_Beyond_8_December_2016.pdf.

65 — Oftmals einfache Schlauchboote.

66 — Nach Angaben der NGO Ärzte ohne Grenzen starben im Jahr 2016 fast 5 000 Männer, Frauen und Kinder bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, wobei es sich dabei lediglich um Schätzungen handelt, da zahlreiche Leichname nie aus dem Meer geborgen werden. Ärzte ohne Grenzen charterte in den Jahren 2015 und 2016 drei Schiffe für die Suche und Rettung auf See; die Mehrzahl der geretteten Personen stammte aus Syrien: vgl. <http://www.msf.fr/actualite/dossiers/operations-recherche-et-sauvetage-migrants-en-mediterranee>. Nach Angaben des UNHCR gelangten von Januar bis November 2016 mehr als 350 000 Personen über den Seeweg nach Griechenland und Italien, wobei die meisten syrische Staatsangehörige waren. Die Schätzungen im Mittelmeer ertrunkener und vermisster Personen sind annähernd dieselben wie die von Ärzten ohne Grenzen. Vgl. die auf der Website <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> abrufbaren Unterlagen. In seiner Entschließung vom 12. April 2016 zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der Union für Migration wies das Parlament darauf hin, dass „kriminelle Netzwerke und Schmuggler die Verzweiflung der Menschen ausnutzen, die vor Verfolgung und Krieg fliehen und in die EU gelangen wollen“, und dass „es nur begrenzt legale und sichere Wege der Einreise für Flüchtlinge in die EU gibt und viele weiterhin das Risiko auf sich nehmen, sich auf gefährliche Reisen zu begeben“, vgl. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//DE>.

67 — In einem Bericht vom 8. Mai 2015 (Dokument A/HRC/29/36, Nr. 34) wies der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für Menschenrechte von Migranten darauf hin, dass die Weigerung, eine legale Einreise in die Union zu ermöglichen, als solche einen „Schlüsselfaktor“ für die „eigentlichen Ursachen“ der Inanspruchnahme von Schleusern durch Personen darstellt, die internationalen Schutz suchen und einer humanitären Krisensituation entfliehen, vgl. www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/.../A_HRC_29_36_FRE.DOCX.

154. Zwar wurden seit Beginn des Konflikts in Syrien mehr als eine Million Syrer vom Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) im Libanon als Flüchtlinge registriert⁶⁸. Im Mai 2015 teilte die libanesische Regierung dem UNHCR jedoch förmlich mit, dass die Registrierung neuer syrischer Flüchtlinge ausgesetzt werden müsse⁶⁹. Diese Aussetzung galt noch, als der belgische Staat die streitigen Entscheidungen erließ, worauf die Antragsteller des Ausgangsverfahrens vor dem vorlegenden Gericht hinwiesen. Die Libanesische Republik ist nicht Vertragspartei des Genfer Abkommens⁷⁰, und neue, nicht registrierte Flüchtlinge, die keine Möglichkeit hatten, in diesem Land den Status eines Asylbewerbers zu erlangen, liefen Gefahr, festgenommen und wegen illegalen Aufenthalts inhaftiert zu werden⁷¹, wie die Antragsteller des Ausgangsverfahrens im Übrigen sowohl vor dem vorlegenden Gericht als auch vor dem Gerichtshof vorgetragen haben. Die Situation dieser Personengruppe, der die Antragsteller des Ausgangsverfahrens somit hätten angehören können, wenn sie unter Verstoß gegen die Gesetze des Libanon in dieses Land eingereist wären, ist somit prekärer als die registrierter Flüchtlinge, die in einem Land, in dem kein offizielles Camp existiert, sehr oft in rudimentären Behausungen wie Garagen oder einfachen Zelten leben⁷² und deren Zugang zu Nahrung und Wasser, zur Gesundheitsversorgung sowie zu Bildung bereits äußerst schwierig, wenn nicht völlig unsicher ist⁷³. Zudem stellten die internationale Presse und mehrere NGOs im Jahr 2016 wiederholte Gewalttaten gegenüber syrischen Flüchtlingen fest, die u. a. aus wachsenden Spannungen mit der örtlichen Bevölkerung hervorgingen, insbesondere in den ärmsten Gegenden des Landes⁷⁴. Einige Menschenrechtsbeobachter wiesen im Jahr 2016 sogar darauf hin, dass die Situation in allen an Syrien angrenzenden Aufnahmeländern derart unhaltbar geworden sei, dass viele Syrer unter Lebensgefahr nach Syrien zurückgekehrt seien, und zwar auch in Gebiete, in denen es weiterhin Kämpfe gebe⁷⁵. Was schließlich insbesondere die Situation von Christen wie den Antragstellern des Ausgangsverfahrens anbelangt, berichteten Vertreter zwischenstaatlicher Organisationen und von NGOs über Furcht vor Ausgrenzung, Einschüchterungen und schweren Gewalttaten gegenüber dieser religiösen Minderheit sowohl im Libanon als auch in anderen angrenzenden Staaten wie Jordanien, selbst innerhalb der Flüchtlingscamps⁷⁶.

155. In Anbetracht dieser Umstände, die der belgische Staat zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidungen kannte oder hätte kennen müssen, konnte dieser Mitgliedstaat somit nicht das hypothetische Argument anführen, wonach er nicht zur Erteilung eines Visums mit beschränkter räumlicher Gültigkeit verpflichtet gewesen sei, weil die Antragsteller des Ausgangsverfahrens ihr Recht, internationalen Schutz zu beantragen und zu erhalten, im Libanon hätten ausüben können. Es ist aus meiner Sicht offensichtlich, dass Syrer, die nach dem Mai 2015 aus Syrien geflohen sind, dieses

68 — Vgl. <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>.

69 — Vgl. UNHCR, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon*, 2016, S. 13. Diese Maßnahmen sind ausdrücklich dazu bestimmt, den Zustrom von Flüchtlingen in den Libanon zu reduzieren, vgl. http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2015/01/05/le-liban-regule-l-entree-des-refugies-syriens-en-leur-imposant-d-obtenir-un-visa_4549504_3218.html.

70 — Der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass auch dann, wenn ein Drittstaat das Genfer Abkommen ratifiziert hat, keine unwiderlegbare Vermutung für die Beachtung dieses Abkommens und der Grundrechte gegenüber internationalen Schutz suchenden Personen und Asylbewerbern besteht, vgl. Urteil vom 21. Dezember 2011, N. S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 102 bis 104).

71 — Vgl. u. a. Human Rights Watch, *World Report*, 2016, Lebanon, <https://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/lebanon>. Vgl. auch Janmyr, M., „Precarity in Exile: the Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon“, *Refugee Survey Quarterly*, Nr. 4, 2016, S. 58-78.

72 — Vgl. Europäische Kommission, Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz, Fiche-info ECHO, Crise syrienne (Syrien-Krise), September 2016, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/syria_fr.pdf#view=fit.

73 — Nach der UNHCR-Studie *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon* (S. 3 und 35) haben 42 % der Familien eine Behausung, die nicht den humanitären Mindeststandards entspricht, und mehr als die Hälfte der Kinder zwischen 6 und 14 Jahren besuchen nicht die Schule und leiden unter zahlreichen Krankheiten und Infektionen. Nur 15 % der syrischen Kinder im Libanon erhalten eine ausreichende, den Standards der Weltgesundheitsorganisation entsprechende Menge an Nahrung.

74 — Vgl. u. a. <http://observers.france24.com/fr/20160708-tensions-latentes-entre-libanais-syriens-camp-refugie-incendie> und <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/09/lebanon-plan-return-syrian-refugees.html>. Vgl. auch Balouziyeh, J. M. B., *Hope and Future. The Story of Syrian Refugees*, Time Books, 2016, S. 56-57.

75 — Vgl. Amnesty International, „Cinq ans de crise, cinq millions de réfugiés syriens“ („Fünf Jahre Krise, fünf Millionen syrische Flüchtlinge“), 30. März 2016, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2016/03>.

76 — Eghdadian, K., „Religious Plurality and the Politics of Representation in Refugee Camps: Accounting for the Lived Experiences of Syrian Refugees Living in Zaatari“, *Oxford Monitor of Forced Migration*, Nr. 1, 2014, S. 38, sowie Johnston, G., „Syrian Christian refugees persecuted“, 3. April 2016, <http://www.thewhig.com/2016/04/03/syrian-christian-refugees-persecuted>.

Recht im Libanon nicht konkret und tatsächlich ausüben konnten. Selbst wenn man aber annimmt, dass der belgische Staat sich darauf berufen konnte, dass es den Antragstellern des Ausgangsverfahrens möglich gewesen wäre, sich in den Libanon zu begeben, bin ich der Ansicht, dass der belgische Staat in Anbetracht der verfügbaren Informationen über die Situation in diesem Land nicht zu dem Ergebnis hätte kommen dürfen, dass er davon befreit sei, seine positive Verpflichtung aus Art. 4 der Charta zu erfüllen⁷⁷.

156. Zum Zeitpunkt des Erlasses der streitigen Entscheidungen hätte der belgische Staat somit zu dem Schluss gelangen müssen, dass besonders schwerwiegende und durch Tatsachen belegte Gründe für die Annahme vorlagen, dass seine Weigerung, die Notwendigkeit der Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit aus den von den Antragstellern des Ausgangsverfahrens geltend gemachten humanitären Gründen anzuerkennen, und seine Anwendung der in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex angeführten Verweigerungsgründe die Antragsteller des Ausgangsverfahrens einer tatsächlichen Gefahr aussetzte, Behandlungen zu erleiden, die nach Art. 4 der Charta verboten sind.

157. Um es ganz klar zu sagen: Welche Alternativen standen den Antragstellern des Ausgangsverfahrens denn zur Verfügung? In Syrien bleiben? Unvorstellbar. Sich unter Lebensgefahr in die Hände skrupelloser Schleuser begeben, um zu versuchen, an die italienische Küste zu gelangen oder Griechenland zu erreichen? Unzumutbar. Sich damit abfinden, illegale Flüchtlinge im Libanon ohne Aussicht auf internationalen Schutz zu werden und sogar Gefahr zu laufen, nach Syrien zurückgeschoben zu werden? Unmöglich.

158. Anknüpfend an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte könnte man sagen: Die Charta verfolgt das Ziel, Rechte zu schützen, die nicht theoretisch oder illusorisch, sondern konkret und wirksam sind⁷⁸.

159. In Anbetracht der in der Akte des Ausgangsverfahrens enthaltenen Informationen kann jedoch nicht in Abrede gestellt werden, dass die Antragsteller des Ausgangsverfahrens den beantragten internationalen Schutz erhalten hätten, wenn es ihnen gelungen wäre, die Hindernisse einer ebenso gefährlichen wie strapaziösen illegalen Reise zu überwinden und trotz allem Belgien zu erreichen⁷⁹. Die Weigerung, das beantragte Visum zu erteilen, hat somit zur unmittelbaren Folge, dass die Antragsteller des Ausgangsverfahrens dazu veranlasst werden, ihr Leben und das ihrer drei kleinen Kinder in Gefahr zu bringen, um ihr Recht auf internationalen Schutz auszuüben.

160. In Anbetracht des Visakodex und der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtungen ist diese Konsequenz nicht hinnehmbar. Sie erweist sich zumindest als Verstoß gegen das durch Art. 4 der Charta garantierte Recht⁸⁰.

161. Da es sich bei diesem Recht um ein absolutes Recht handelt, liegt auf der Hand, dass das Fehlen familiärer oder sonstiger Verbindungen der Antragsteller des Ausgangsverfahrens zu Belgien ein Umstand ist, der keine Auswirkung auf die Beantwortung der zweiten Vorlagefrage hat.

77 — Vgl. in diesem Sinne EGMR, 23. Februar 2012 (berichtigte Fassung vom 16. November 2016), Hirsi Jamaa u. a./Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, Rn. 146 bis 158), wo die Haftung des italienischen Staates nach Art. 3 der EMRK festgestellt wird, weil dieser sich nicht vergewissert hatte, dass die in ein Drittland, das das Genfer Abkommen nicht ratifiziert hatte, abgeschobenen Personen über ausreichende Garantien dafür verfügten, dass für sie keine Gefahr bestand, willkürlich in ihr Herkunftsland zurückgeschickt zu werden, u. a. in Anbetracht des Fehlens eines Asylverfahrens in diesem Drittland und der Unmöglichkeit, von dessen Behörden den vom UNHCR gewährten Flüchtlingsstatus zuerkannt zu bekommen.

78 — Vgl. jüngst u. a. EGMR, 1. Juni 2010 (berichtigte Fassung vom 3. Juni 2010), Gäfgen/Deutschland (CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, Rn. 123), und EGMR, 26. April 2016, Murray/Niederlande (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, Rn. 104).

79 — Unter Bezugnahme auf Informationen des Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose) in Belgien brachten die Antragsteller des Ausgangsverfahrens vor dem vorlegenden Gericht – vom belgischen Staat unwidersprochen – vor, dass 2015 nahezu 98 % der syrische Staatsangehörige betreffenden Entscheidungen des Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generalkommissariat für Flüchtlinge und Staatenlose) zur Gewährung internationalen Schutzes geführt hätten. Es scheint, dass die allermeisten von ihnen auf illegalen Wegen ins Land kamen.

80 — Vgl. in diesem Sinne und entsprechend die zustimmende Meinung des Richters Pinto de Albuquerque zum Urteil des EGMR vom 23. Februar 2012 (berichtigte Fassung vom 16. November 2016), Hirsi Jamaa u. a./Italien (CE:ECHR:2012:0223JUD002776509, Rn. 73).

162. Ich will nicht ausschließen, dass die Weigerung der belgischen Behörden, den Antragstellern des Ausgangsverfahrens ein Visum zu erteilen, auch gegen das in Art. 18 der Charta verankerte Recht verstößt, bin aber in Anbetracht der vorstehenden Ausführungen der Ansicht, dass es nicht erforderlich ist, auf diese Frage einzugehen.

163. Daher schlage ich dem Gerichtshof vor, die zweite vom vorlegenden Gericht gestellte Frage wie folgt zu beantworten: Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat, bei dem ein Drittstaatsangehöriger die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen beantragt, in Anbetracht der Umstände des Ausgangsverfahrens verpflichtet ist, ein solches Visum zu erteilen, wenn ernsthafte und durch Tatsachen belegte Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Weigerung, dieses Dokument auszustellen, zur unmittelbaren Folge haben wird, dass die betreffende Person der Gefahr ausgesetzt wird, gegen Art. 4 der Charta verstößende Behandlungen zu erleiden und ihr eine legale Möglichkeit vorenthalten wird, ihr Recht auf Beantragung internationalen Schutzes in diesem Mitgliedstaat auszuüben.

164. Es versteht sich von selbst, dass dieser Vorschlag auf reiflicher Überlegung beruht.

165. Zunächst erweist er sich aus meiner Sicht als der einzige, der den „universelle[n] Werte[n]“ der „unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen“⁸¹ würdig ist, auf denen das Haus Europa gründet und die die Union und ihre Mitgliedstaaten sowohl in ihren Hoheitsgebieten als auch in ihren Beziehungen zu Drittländern verteidigen und fördern⁸². Der Gerichtshof hat mit seiner Rechtsprechung einen großen Beitrag zur Stärkung dieser Werte geleistet, indem er sich oftmals in die Rolle eines Hüters der Grundrechte insbesondere der schutzwürdigsten Personen, einschließlich der Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutzes bedürfen, begeben hat⁸³. Diese Werte müssen einen Sinn haben, konkrete Gestalt annehmen und die Anwendung des Unionsrechts leiten, wenn dieses die Voraussetzungen für ihre Wahrung bietet, wie es vorliegend bei Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex der Fall ist. Aus meiner Sicht geht es dabei um die Glaubwürdigkeit der Union und ihrer Mitgliedstaaten.

166. Frappiert hat mich, als ich bei der Bearbeitung der vorliegenden Rechtssache die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durchgegangen bin, Folgendes: Bei den Feststellungen dieses Gerichts zu den stets schrecklichen und dramatischen Situationen, in denen die Haftung eines Vertragsstaats der EMRK wegen Verstoßes gegen seine positiven Verpflichtungen aus Art. 3 der EMRK bejaht wurde, handelt es sich regelmäßig um Feststellungen, die im Nachhinein getroffen wurden, wobei die betreffenden Behandlungen für die Opfer oftmals fatal waren. Dies hängt wahrscheinlich, zumindest teilweise, mit der Art des Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und damit zusammen, dass vor seiner Anrufung die innerstaatlichen Rechtsschutzmöglichkeiten ausgeschöpft sein müssen. Jedenfalls wurden in diesen Rechtssachen niemals vorläufige Maßnahmen getroffen, und der verursachte Schaden war leider nicht mehr wiedergutzumachen.

81 — Präambel des EU-Vertrags.

82 — Ich weise darauf hin, dass es in Art. 3 Abs. 1 und 5 EUV heißt: „Ziel der [Europäischen] Union ist es, den Frieden [und] ihre Werte ... zu fördern.“ „In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte“, indem sie einen Beitrag zum „Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes“, leistet (Hervorhebung nur hier). Nach Art. 4 EUV ergreifen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen ergeben, und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.

83 — Vgl. insbesondere Urteil vom 17. Februar 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), das den Zugang zu subsidiärem Schutz eines Staatsangehörigen eines Landes betrifft, in dem ein innerstaatlicher bewaffneter Konflikt besteht, der willkürliche Gewalt erzeugt, sowie Urteile vom 5. September 2012, Y und Z (C-71/11 und C-99/11, EU:C:2012:518), und vom 7. November 2013, X u. a. (C-199/12 bis C-201/12, EU:C:2013:720), die die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft an Drittstaatsangehörige betreffen, bei denen erwiesen ist, dass die Rückkehr in ihr Herkunftsland sie der tatsächlichen Gefahr einer Verfolgung wegen ihrer religiösen Betätigung oder wegen ihrer Homosexualität aussetzen würde.

167. Ganz im Gegensatz dazu ist in der vorliegenden Rechtssache – und dies ist offensichtlich einer der Gründe, die den Gerichtshof veranlasst haben, das Eilvorabentscheidungsverfahren einzuleiten – für die Antragsteller des Ausgangsverfahrens bisher nicht alle Hoffnung verloren. Der dem Gerichtshof von mir unterbreitete Vorschlag zeigt im Übrigen, dass es im Rahmen des Unionsrechts einen humanitären Weg gibt, der den Mitgliedstaaten gebietet, offenkundige Verstöße gegen absolute Rechte von Personen, die internationalen Schutz suchen, zu verhindern, bevor es zu spät ist.

168. Der Gerichtshof hat somit Gelegenheit, nicht nur – ich hoffe mit Nachdruck – auf die Wahrung der humanitären Werte und der Menschenrechte hinzuweisen, zu deren Beachtung sich die Union und ihre Mitgliedstaaten verpflichtet haben, sondern auch und vor allem den Antragstellern des Ausgangsverfahrens die Hoffnung zu geben, vor weiteren Leiden und unmenschlicher Behandlung bewahrt zu werden.

169. Diese Ausrichtung bedeutet nicht, um das vom belgischen Staat in den streitigen Entscheidungen vorgebrachte Argument aufzugreifen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, „alle Personen, die eine katastrophale Situation erleben“, in ihr Hoheitsgebiet aufzunehmen, was darauf hinauslief, „alle[n] Bevölkerungsteile[n] in Entwicklungsländern oder Ländern, in denen Krieg herrscht oder die von Naturkatastrophen heimgesucht werden“, die Einreise zu gestatten.

170. Es geht vielmehr darum, und darauf lege ich Wert, die sich aus Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex und aus Art. 4 der Charta ergebenden Verpflichtungen aus unbestreitbaren humanitären Gründen zu *honorieren*, und zwar im vornehmsten Sinne dieses Wortes, um es den Antragstellern des Ausgangsverfahrens, darunter – wie gesagt – drei kleine Kinder, zu ermöglichen, ihr Recht auf internationalen Schutz auszuüben, da sie andernfalls unmittelbar Behandlungen ausgesetzt wären, die nach Art. 4 der Charta verboten sind und die dem betreffenden Mitgliedstaat zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidungen, das beantragte Visum nicht zu erteilen, bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen.

171. Zwar kann sich der Kreis der betroffenen Personen als größer erweisen, als er es gegenwärtig in der Praxis der Mitgliedstaaten ist. Dieses Argument ist jedoch in Anbetracht der Verpflichtung, die absolut geschützten Grundrechte, zu denen das in Art. 4 der Charta verankerte gehört, unter allen Umständen zu beachten, irrelevant. Der Ausnahmecharakter eines Verfahrens steht aus grundsätzlicher Sicht nicht in einem unauflösbaren Widerspruch zu einem, sei es auch erheblichen, Zustrom von Personen. Die Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten⁸⁴ veranschaulicht dies. Der mit ihr geschaffene Mechanismus stellt ebenfalls ein Verfahren „mit Ausnahmecharakter“ dar, das Personen, die aus Gebieten fliehen, in denen es einen bewaffneten Konflikt gibt, oder Opfer systematischer oder weit verbreiteter Menschenrechtsverletzungen sind, einen sofortigen, vorübergehenden Schutz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten garantieren soll⁸⁵.

172. Darüber hinaus ist das von vielen der Regierungen, die an der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof teilgenommen haben, heraufbeschworene Schreckgespenst einer Überlastung der konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten angesichts einer unkontrollierbaren Flut von Anträgen auf humanitäre Visa auf der Grundlage des Visakodex meines Erachtens differenziert zu betrachten. Abgesehen davon, dass dieses Argument ganz offensichtlich nicht rechtlicher Natur ist, dürfen die praktischen Hindernisse bei der Stellung solcher Anträge sicher nicht unterschätzt werden, auch wenn ich sie nicht billige. Die Situation der Antragsteller des Ausgangsverfahrens bietet auch hierfür eine bemerkenswerte Veranschaulichung. Sie mussten nämlich einen Termin im Konsulat des

84 — ABl. 2001, L 212, S. 12.

85 — Der Umstand, dass das in der Richtlinie 2001/55 vorgesehene Verfahren nicht zugunsten syrischer Staatsangehöriger eingeleitet wurde, ist, so überraschend dies erscheinen mag, hinsichtlich des zuvor dargelegten rechtlichen Arguments nicht entscheidend.

Königreichs Belgien im Libanon vereinbaren, was nach dem Mai 2015 unabdingbare Voraussetzung für die Gewährung freien Geleits im libanesischen Hoheitsgebiet für die Dauer von 48 Stunden war⁸⁶, sodann Hunderte von Kilometern in einem Land, in dem Krieg und Chaos herrschen, zurücklegen, um sich nach Beirut zu begeben und beim Konsulat – wie von diesem gefordert – persönlich vorstellig zu werden⁸⁷, und schließlich in Erwartung der Entscheidung der belgischen Behörden nach Syrien zurückkehren! Im Übrigen ist es zwar sehr wahrscheinlich, dass sich die Antragsteller des Ausgangsverfahrens an das Konsulat des Königreichs Belgien in Beirut wandten, nachdem sie von dem sehr medienwirksamen Vorgang erfahren hatten, bei dem die belgischen Behörden im Sommer 2015 mehreren Hundert syrischen Staatsangehörigen christlicher Konfession aus Aleppo Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilten⁸⁸, doch hat die belgische Regierung nicht angeführt, dass es im Anschluss daran eine in ihren diplomatischen Vertretungen in den an Syrien angrenzenden Ländern zu Überlastung führende Flut von Anträgen dieser Art gab.

173. Sodann steht mein in Nr. 163 der vorliegenden Schlussanträge wiedergegebener Vorschlag voll und ganz mit den Zielen der Bekämpfung des Menschenhandels und von Schleusern, der Verhinderung illegaler Einwanderung und der Bekämpfung von Netzwerken organisierter Kriminalität im Einklang⁸⁹. Da die von mir vertretene Auslegung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex unter bestimmten Voraussetzungen einen legalen Zugangsweg zu internationalem Schutz unter der Kontrolle der Behörden der Mitgliedstaaten bietet, lässt sich mit ihr nämlich zumindest teilweise verhindern, dass Personen, die solchen Schutz suchen – darunter insbesondere Frauen und Kinder –, in die Fänge von Netzwerken krimineller Migrantenschleuser geraten und von ihnen ausgebeutet werden⁹⁰. Umgekehrt läuft die Verweigerung der Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit unter den Umständen des Ausgangsverfahrens, wie bereits ausgeführt, letztlich darauf hinaus, die Antragsteller des Ausgangsverfahrens unmittelbar dazu zu veranlassen, dass sie, um das Recht auf internationalen Schutz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats in Anspruch nehmen zu können, ihr Leben denjenigen anvertrauen, deren kriminelles Tun die Union und ihre Mitgliedstaaten derzeit, insbesondere im Mittelmeer, unter großen operativen und finanziellen Anstrengungen einzudämmen und abzustellen versuchen!

174. Schließlich stellt die hier vertretene Auslegung von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit die Einhaltung des „Grundsatz[es] der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten“ sicher, der nach Art. 80 AEUV für die gesamte Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung gilt⁹¹. Insoweit erscheint mir, um nur einen Aspekt zu nennen, der Einwand der belgischen Regierung, wonach es, wenn man unter bestimmten Umständen die Verpflichtung eines Mitgliedstaats zur Erteilung eines Visums nach Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex bejahen würde, einer Person letztlich gestattet würde, den Mitgliedstaat zu wählen, in dem sie ihren Antrag auf Schutz prüfen lassen möchte, offen gesagt deplatziert. Unter extremen Umständen wie denen, die die Antragsteller des Ausgangsverfahrens

86 — Vgl. zu diesen Voraussetzungen u. a.

<https://www.refugees-lebanon.org/en/news/35/qa-on-new-entry--renewal-procedures-for-syrians-in-lebanon>.

87 — Aus den Akten geht nämlich hervor, dass der ursprüngliche, im Namen der Antragsteller des Ausgangsverfahrens von ihrem Anwalt beim Konsulat des Königreichs Belgien im Libanon gestellte Antrag als unzulässig betrachtet wurde, da sich die Antragsteller des Ausgangsverfahrens nicht persönlich dorthin begeben hatten.

88 — Vgl. dazu u. a. <http://www.lesoir.be/930953/article/actualite/belgique/2015-07-08/belgique-secours-244-chretiens-alep> und <http://www.myria.be/fr/donnees-sur-la-migration/asile-et-protection-internationale/visas-humanitaires>.

89 — Diese Ziele sind in den Art. 79 und 83 AEUV verankert.

90 — In ihrer Mitteilung vom 10. Februar 2016 an das Europäische Parlament und den Rat zum aktuellen Stand der Umsetzung der Prioritäten im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda (COM[2016] 85 final) führt die Kommission aus (S. 2): „Über die Bewältigung der Folgen unkontrollierter, irregulärer Flüchtlingsströme hinaus müssen wir uns darauf einstellen, diese Ströme zu steuern und Möglichkeiten für eine geordnete, legale Einreise schutzbedürftiger Personen [in die Europäische Union] zu schaffen.“ Desgleichen hebt das Parlament in seiner Entschließung vom 12. April 2016 (Punkt R) zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der Union für Migration besonders hervor, dass eine Asylsuchenden und Flüchtlingen gewährte Garantie der Nutzung „sicherer und legaler Wege“ für die Einreise in die Union es ihr und den Mitgliedstaaten ermöglichen könnte, „das Geschäftsmodell der Schmuggler zu untergraben“. Vgl. in diesem Sinne <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+XML+V0//DE>.

91 — Vgl. Urteil vom 21. Dezember 2011, N. S. u. a. (C-411/10 und C-493/10, EU:C:2011:865, Rn. 93).

erdulden müssen, ist deren Wahlmöglichkeit ebenso beschränkt wie die der am Mittelmeer gelegenen Mitgliedstaaten, sich in Binnenländer zu verwandeln. Jedenfalls ist das Vorbringen der belgischen Regierung nachrangig gegenüber dem absoluten Charakter des durch Art. 4 der Charta garantierten Rechts und der positiven Verpflichtung, die er den Mitgliedstaaten auferlegt.

175. Gestatten Sie mir, bevor ich schließe, daran zu erinnern, wie die gesamte Menschheit, insbesondere bei uns in Europa, vor zwei Jahren empört und zutiefst bewegt war beim Anblick des leblosen Körpers des kleinen Alan, der an einem Strand angespült wurde, nachdem seine Familie mit Hilfe von Schleppern versucht hatte, in einem mit syrischen Flüchtlingen überfüllten, kaum seetüchtigen Boot von der Türkei aus die griechische Insel Kos zu erreichen. Von den vier Mitgliedern seiner Familie überlebte allein der Vater den Schiffbruch. Es ist lobenswert und heilsam, sich darüber zu empören. In der vorliegenden Rechtssache hat der Gerichtshof jedoch die Möglichkeit, meiner Aufforderung zu folgen und darüber hinauszugehen, indem er den legalen Zugangsweg zu internationalem Schutz anerkennt, der sich aus Art. 25 Abs. 1 Buchst. a des Visakodex ergibt. Um Missverständnissen vorzubeugen: nicht weil das Gefühl es diktiert, sondern weil das Unionsrecht es vorschreibt.

Ergebnis

176. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Conseil du contentieux des étrangers (Rat für Ausländerstreitsachen, Belgien) vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 25 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft ist dahin auszulegen, dass sich der in dieser Vorschrift enthaltene Ausdruck „internationale Verpflichtungen“ nicht auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bezieht. Wenn die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Art. 25 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 810/2009 einen Visumantrag prüfen, zu dessen Stützung humanitäre Gründe vorgebracht werden, und wenn sie über einen solchen Antrag entscheiden, sind sie aber verpflichtet, die Vorschriften der Charta der Grundrechte zu beachten.
2. Art. 25 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 810/2009 ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat, bei dem ein Drittstaatsangehöriger die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit aus humanitären Gründen beantragt, verpflichtet ist, ein solches Visum zu erteilen, wenn in Anbetracht der Umstände des konkreten Falles ernsthafte und durch Tatsachen belegte Gründe für die Annahme vorliegen, dass die Weigerung, dieses Dokument auszustellen, zur unmittelbaren Folge haben wird, dass die betreffende Person der Gefahr ausgesetzt wird, gegen Art. 4 der Charta verstoßende Behandlungen zu erleiden, und ihr eine legale Möglichkeit vorenthalten wird, ihr Recht auf Beantragung internationalen Schutzes in diesem Mitgliedstaat auszuüben. Das Fehlen familiärer oder sonstiger Verbindungen zwischen dem Betroffenen und dem ersuchten Mitgliedstaat hat keine Auswirkung auf diese Antwort.