

Rechtssache C-584/18

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

19. September 2018

Vorlegendes Gericht:

Eparchiako Dikastirio Larnakas (Bezirksgericht Larnaka, Zypern)

Datum der Vorlageentscheidung:

3. September 2018

Kläger:

D. Z.

Beklagte:

Blue Air – Airline Management Solutions SRL

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Verordnung (EU) 2016/399 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) – Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige – Verordnung (EG) Nr. 539/2001 – Visumpflicht für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten – Beschluss Nr. 565/2014/EU zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen auf der Grundlage der einseitigen Anerkennung bestimmter Dokumente durch Bulgarien, Kroatien, Rumänien und Zypern als ihren einzelstaatlichen Visa gleichwertig – Staatsangehöriger von Kasachstan, der im Besitz einer von Zypern ausgestellten befristeten Aufenthaltserlaubnis ist und nach Rumänien reisen möchte – Nichtbeförderung durch ein Luftfahrtunternehmen – Verordnung (EG) Nr. 261/2004 – Anspruch auf Schadensersatz

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Auslegung des Unionsrechts, Art. 267 AEUV

Vorlagefragen

1. Ist der Beschluss Nr. 565/2014/EU dahin auszulegen, dass er unmittelbare Rechtswirkungen in der Form hat, dass er zum einen Drittstaatsangehörige berechtigt, ohne Visum in den Bestimmungsmitgliedstaat einzureisen, und zum anderen den Bestimmungsmitgliedstaat verpflichtet, ein solches Visum nicht zu verlangen, wenn diese Drittstaatsangehörigen im Besitz eines in der Liste jener Dokumente aufgeführten Visums oder Aufenthaltstitels sind, die gemäß dem Beschluss Nr. 565/2014/EU, zu dessen Anwendung sich der Bestimmungsmitgliedstaat verpflichtet hat, gegenseitig anerkannt werden können?
2. Kann, wenn ein Luftfahrtunternehmen selbst und/oder über seine bevollmächtigten und beauftragten Vertreter einem Fluggast am Flughafen des Abflugmitgliedstaats unter Berufung darauf die Beförderung verweigert, dass die Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats dem Fluggast die Einreise verweigerten, weil er kein Einreisevisum habe, davon ausgegangen werden, dass das Luftfahrtunternehmen als eine dem betreffenden Staat zuzurechnende Einrichtung (emanation of State) Befugnisse ausübt und handelt, so dass sich der betroffene Fluggast dem Unternehmen gegenüber vor dem Gericht des Abflugmitgliedstaats auf den Beschluss Nr. 565/2014/EU berufen kann, um nachzuweisen, dass er ohne zusätzliches Visum zur Einreise berechtigt war, und um wegen der Verletzung dieses Rechts und folglich wegen Verstoßes gegen den Beförderungsvertrag Schadensersatz zu fordern?
3. Kann ein Luftfahrtunternehmen selbst und/oder über seine bevollmächtigten und beauftragten Vertreter einem Drittstaatsangehörigen unter Berufung auf die Entscheidung der Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats, diesem Drittstaatsangehörigen die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu verweigern, die Beförderung verweigern, ohne dass ihm zuvor eine schriftliche, begründete Entscheidung über die Einreiseverweigerung erteilt und/oder übergeben wurde (vgl. Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2016/399, ex-Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006, der die Erteilung einer begründeten Entscheidung über die Einreiseverweigerung vorschreibt), damit die Achtung der Grundrechte und insbesondere der gerichtliche Schutz der Rechte des betroffenen Fluggastes gewährleistet werden (vgl. Art. 4 dieser Verordnung)?
4. Ist Art. 2 Buchst. j der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 dahin auszulegen, dass Fälle der Nichtbeförderung, in denen sich ein Luftfahrtunternehmen wegen angeblich „unzureichender Reiseunterlagen“ weigert, einen Fluggast zu befördern, nicht erfasst sind? Ist die Auslegung zutreffend, dass die

Nichtbeförderung in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt, wenn aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls gerichtlich entschieden werden sollte, dass die Reiseunterlagen ausreichend waren und dass die Nichtbeförderung unbegründet oder wegen Verstoßes gegen das Unionsrecht rechtswidrig war?

5. Kann einem Fluggast das in Art. 4 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vorgesehene Recht auf Ausgleichsleistungen unter Berufung auf eine Klausel über den Ausschluss oder die Beschränkung der Haftung des Luftfahrtunternehmens im Fall angeblich unzureichender Reiseunterlagen vorenthalten werden, wenn eine solche Klausel in den üblichen und vorab veröffentlichten Betriebs- und/oder Dienstleistungsbedingungen eines Luftfahrtunternehmens enthalten ist? Steht Art. 15 in Verbindung mit Art. 14 dieser Verordnung der Anwendung solcher Klauseln über die Beschränkung und/oder den Ausschluss der Haftung des Luftfahrtunternehmens entgegen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Art. 77, 288

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), Erwägungsgrund 12, Art. 1 Abs. 1 bis 3, Art. 2

Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91 (ABl. 2004, L 46, S 1), Art. 1, Art. 2 Buchst. j, Art. 3 Abs. 1, 2 und 5, Art. 4 Abs. 3, Art. 14 und 15

Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2006, L 105, S 1), Art. 13

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. 2016, L 77, S 1), Art. 2 bis 4, Art. 6 Abs. 1, Art. 8 Abs. 3, Art. 14

Beschluss Nr. 565/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Einführung einer vereinfachten Regelung für die Personenkontrollen an den Außengrenzen auf der Grundlage der einseitigen Anerkennung bestimmter Dokumente durch Bulgarien, Kroatien, Rumänien und

Zypern für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet oder den geplanten Aufenthalt in diesem für eine Dauer von nicht mehr als 90 Tagen binnen eines Zeitraums von 180 Tagen als ihren einzelstaatlichen Visa gleichwertig und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 895/2006/EG und Nr. 582/2008/EG (ABl. 2014, L 157, S. 23), Art. 1 bis 8, Anhang III

Information der Kommission über Mitteilungen der Mitgliedstaaten zu Beschlüssen betreffend die Anwendung des Beschlusses Nr. 565/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates (2014/C 302/01) (ABl. 2014, C 302, S. 1)

Angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofs

Urteil vom 6. Oktober 1970, Franz Grad gegen Finanzamt Traunstein, C-9/70, ECLI:EU:C:1970:78

Urteil vom 26. Februar 1986, M. H. Marshall gegen Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), C-152/84, ECLI:EU:C:1986:84

Urteil vom 12. Juli 1990, A. Foster u. a. gegen British Gas plc., C-188/89, ECLI:EU:C:1990:313

Urteil vom 17. Januar 2013, Mohamad Zakaria, C-23/12, ECLI:EU:C:2013:24

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Der Kläger, D. Z., ist Drittstaatsangehöriger, nämlich Staatsangehöriger von Kasachstan. Die Beklagte, Blue Air, ist eine rumänische Luftverkehrsgesellschaft, die als ausländische Gesellschaft in Zypern eingetragen ist.
- 2 Als maßgeblicher Zeitpunkt ist im vorliegenden Fall der 6. September 2015 anzusehen, als dem Kläger die Beförderung auf einem Flug der Beklagten vom Flughafen von Larnaka zum Flughafen von Bukarest, der an diesem Tag im Flugplan vorgesehen war und für den der Kläger eine bestätigte Buchung hatte, verweigert wurde.
- 3 Der Aufenthalt des Klägers in Bukarest sollte vom 6. September 2015 bis zum 12. September 2015 dauern, für den sein Rückflug von Bukarest nach Larnaka mit einem anderen Luftfahrtunternehmen geplant war. Zweck der Reise des Klägers war seine Teilnahme an zwei Prüfungen des Verbands zugelassener Wirtschaftsprüfer (Association of Chartered Certified Accountants, ACCA), die am 7. September 2015 in einem Prüfungszentrum in Bukarest stattfinden sollten.
- 4 Zum maßgeblichen Zeitpunkt waren Zypern und Rumänien nicht vollständig in den Schengen-Raum einbezogen, da noch kein Beschluss des Rates dahin ergangen war, dass alle erforderlichen Voraussetzungen für die Anwendung aller Teile des Schengen-Besitzstands in diesen Mitgliedstaaten erfüllt sind. Daher

waren die Grenzkontrollen an ihren Außengrenzen, also auch an ihren Flughäfen, noch nicht abgeschafft.

- 5 Zum maßgeblichen Zeitpunkt war der Kläger nicht im Besitz eines von den rumänischen Behörden für die Einreise nach Rumänien erteilten Visums, verfügte aber über eine befristete Aufenthaltserlaubnis für das Hoheitsgebiet der Republik Zypern, die am 15. Juni 2015 in Lefkosia ausgestellt worden und bis zum 6. April 2016 gültig war.
- 6 Vor seinem geplanten Abflug nach Rumänien hatte der Kläger auf elektronischem Weg – auf der Website des rumänischen Außenministeriums – die Erteilung eines Visums für die Einreise nach Rumänien beantragt. Bei der Beantwortung eines entsprechenden Fragebogens erklärte der Kläger, dass er in die folgende Kategorie falle: „I Hold a short-stay issued by Bulgaria, Cyprus or Croatia.“ Zum Zeitpunkt seiner Antragstellung war der Beschluss Nr. 565/2014/EU in Kraft und wurde sowohl von Zypern als auch von Rumänien angewandt.
- 7 Auf seine Erklärung hin, dass er im Besitz einer befristeten Aufenthaltserlaubnis für Zypern sei, erhielt er vom rumänischen Außenministerium die Antwort, dass er keines Visums für seine Einreise nach Rumänien bedürfe, da die Dauer seines Aufenthalts in Rumänien 90 Tage binnen eines Zeitraums von 180 Tagen nicht übersteige.
- 8 Am 6. September 2015 erschien der Kläger am Flughafen, und Angestellte des privaten Unternehmens, das als Vertreter von Blue Air in Zypern tätig wird, führten eine Kontrolle seiner Reisedokumente durch. Neben seinem Reisepass und seiner befristeten Aufenthaltserlaubnis für Zypern legte der Kläger auch den von ihm gestellten Antrag auf Erteilung eines Visums für die Einreise nach Rumänien und die Antwort, die er elektronisch erhalten hatte, vor. Die Angestellten des genannten Unternehmens übermittelten diese Dokumente an eine Angestellte von Blue Air im Bodenkontrolldienst (Ground Control) des Flughafens von Bukarest, deren Antwort lautete: „I am sorry but they said that without a visa or a family member residence card, he can't enter Romania.“
- 9 Daher wurde entschieden, dem Kläger die Beförderung im Flugzeug u. a. aus dem Grund zu verweigern, dass seine Beförderung gesetzeswidrig wäre und straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionen gegenüber der Beklagten zur Folge hätte. Der Kläger protestierte und verlangte eine schriftliche Begründung der Weigerung, ihn im Flugzeug zu befördern, die er jedoch nie erhielt. Es wurde ihm auch keine schriftliche, begründete Entscheidung der rumänischen Behörden über die Verweigerung seiner Einreise nach Rumänien übermittelt.
- 10 Nach fruchtlosen Bemühungen um eine außergerichtliche Streitbeilegung erhob der Kläger die vorliegende Klage.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 11 Der Kläger trägt vor, dass die Nichtbeförderung im Flugzeug der Beklagten – obwohl er alle erforderlichen, dem Beschluss Nr. 565/2014/EU entsprechenden Reisedokumente gehabt und vom rumänischen Außenministerium die Antwort erhalten habe, dass kein Einreisevisum für diesen Staat erforderlich sei – ohne Erklärung, ohne Vorwarnung, fahrlässig, in Unkenntnis der Bestimmungen dieses Beschlusses, rechtswidrig und/oder vertragswidrig erfolgt sei.
- 12 Vor dem vorliegenden Gericht fordert der Kläger Ersatz des Schadens in Form der Kosten seines Flugtickets für den Hin- und Rückflug, der Ausgaben für die Stornierung der Hotelbuchung in Bukarest, der Gebühren für die Prüfungen, an denen er wegen der ausgefallenen Reise nach Bukarest nicht teilgenommen habe, des Gehalts, das er von seinem Arbeitgeber wegen des Bildungsurlaubs, der ihm zur Vorbereitung auf die in Bukarest abzulegenden Prüfungen auf Antrag gewährt worden sei, nicht erhalten habe, sowie Ersatz des immateriellen Schadens, den er dadurch erlitten habe, dass die Prüfungsvorbereitung umsonst gewesen sei, aber auch dadurch, dass er sich nochmals habe vorbereiten müssen, um diese Prüfungen an einem anderen Tag abzulegen.
- 13 Die Beklagte erwidert, dass es dem Kläger oblegen habe, das nach den Rechtsvorschriften erforderliche Einreisevisum zu beschaffen, dass dieser gewusst habe oder hätte wissen müssen, dass er ein Einreisevisum für Rumänien brauchen würde, dass es im Ermessen der rumänischen Behörden gelegen habe, ihm die Einreise in das Land zu verweigern, wenn er kein Visum habe, und dass die Beklagte für die Einreiseverweigerung nicht hafte. In den auf ihrer Website veröffentlichten Beförderungsbedingungen, die sie anwende, sei hinsichtlich der Beförderung und der Kontrolle der Reisedokumente ausdrücklich geregelt, dass das Luftfahrtunternehmen für die Entscheidung der Behörden des Bestimmungsstaats, dem Kunden die Einreise in das Land zu verweigern, oder für die Dokumente, die der Kunde haben müsse, oder für die Anwendung der Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien des Bestimmungsstaats nicht hafte.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 14 Das vorliegende Gericht ist der Auffassung, dass Drittstaatsangehörige, auch diejenigen aus Kasachstan, nach der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zwar der Visumpflicht unterliegen, dass sich aber sowohl Zypern als auch Rumänien, in denen seit dem 6. September 2014 der Beschluss Nr. 565/2014/EU angewandt wird, bis dort alle Bestimmungen des Schengen-Besitzstands vollständig umgesetzt sind, mit ihrer Mitteilung an die Europäische Kommission verpflichtet haben, die in Anhang III des Beschlusses Nr. 565/2014/EU genannten Visa und/oder Aufenthaltstitel – darunter auch die dem Kläger, einem kasachischen Staatsangehörigen, von den zyprischen Behörden erteilte befristete Aufenthaltserlaubnis – für die Zwecke der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet oder den geplanten Aufenthalt in diesem für eine Dauer von nicht mehr als 90

Tagen binnen eines Zeitraums von 180 Tagen als ihren einzelstaatlichen Visa gleichwertig anzuerkennen.

- 15 Unter diesen Umständen und in Anbetracht dessen, dass weder Zypern noch Rumänien die Europäische Kommission über eine Ausnahme von der Anwendung des Beschlusses Nr. 565/2014/EU hinsichtlich der Visa und Aufenthaltstitel, die den von Kasachstan ausgestellten Reisedokumenten beigelegt sind, unterrichtet haben, durfte sich der Kläger zum maßgeblichen Zeitpunkt auf die Mitteilung, die diese beiden Mitgliedstaaten über die Anwendung des Beschlusses Nr. 565/2014/EU gemacht haben, verlassen und sich für die Anerkennung der ihm in Zypern erteilten befristeten Aufenthaltserlaubnis auf Art. 3 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang III dieses Beschlusses berufen.
- 16 Bei den Vorlagefragen 1 bis 3 geht es nach Auffassung des vorlegenden Gerichts darum, ob der Beschluss Nr. 565/2014/EU unmittelbare Wirkung entfaltet, auf die sich der Kläger vor dem vorlegenden Gericht berufen kann, um einen gegenüber einem Privaten, nämlich dem Luftfahrtunternehmen, durchsetzbaren Anspruch – horizontale Wirkung – auf Ersatz des Schadens geltend zu machen, den er infolge des Verstoßes gegen die Bestimmungen des Beschlusses und damit wegen Verletzung des Beförderungsvertrags erlitten hat.
- 17 Aus Art. 288 AEUV und der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass die Bestimmungen eines Beschlusses, der sich an die Mitgliedstaaten richtet, keine horizontale unmittelbare Wirkung haben können, d. h. ein Bürger kann sich gegenüber einem anderen Bürger nicht auf sie berufen, um hieraus eine Verpflichtung für den anderen Bürger abzuleiten, da die Bestimmungen nicht selbst Verpflichtungen für die Bürger begründen, sondern für die Staaten, an die sie gerichtet sind. Daher ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob die beklagte Partei als „Bürger“ oder als „Staat“, an den sich der Beschluss richtet, gehandelt hat. Hat der beklagte Bürger in Ausübung von Befugnissen gehandelt, die ihm vom Staat zur Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe oder Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung unter der Aufsicht des Staates übertragen worden sind, ist eine unmittelbare Berufung auf die Bestimmungen, mit denen ihm eine Verpflichtung auferlegt wurde, möglich. Ferner müssen die Bestimmungen eines Beschlusses, um unmittelbare Wirkung zu haben, inhaltlich hinreichend genau und unbedingte sein. Es wird geprüft, ob die Bestimmung gewisse Ausnahmen zulässt, deren Einzelheiten von den Mitgliedstaaten festzulegen sind, und/oder ob sie ihrem Wortlaut nach unbestimmt ist und spätere Durchführungsmaßnahmen erfordert.
- 18 Der Beschluss Nr. 565/2014 scheint keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten zu begründen, sondern nur die Möglichkeit vorzusehen, durch die Einführung eines vereinfachten Visa-Systems von den Bestimmungen der Verordnung abzuweichen. Es ist jedoch eindeutig, dass die Mitgliedstaaten, an die der Beschluss gerichtet ist, von diesem Ermessen Gebrauch gemacht und Ausnahmen von dem strengeren Rahmen der Verordnung Nr. 539/2001 festgelegt haben, d. h., dass das mit dem Beschluss angestrebte Ergebnis für sie verbindlich wurde,

nachdem sie ihre Verpflichtung im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht hatten.

- 19 Angesichts dieser Verpflichtung ist das vorliegende Gericht der Auffassung, dass sich der Kläger, wenn er auf dem Flug befördert worden und im rumänischen Hoheitsgebiet angekommen wäre, unmittelbar vor einem rumänischen Gericht auf das Recht, in das Land einzureisen, gemäß dem Beschluss Nr. 565/2014 hätte berufen können. Der Kläger wurde jedoch nie mit einer Entscheidung der rumänischen Verwaltungsbehörden, ihm die Einreise in das Land zu verweigern, konfrontiert, da man ihn nie dorthin gelangen ließ, wo er von den Verwaltungsbehörden des Landes nach dessen Rechtsvorschriften kontrolliert worden wäre. Die Beklagte oder ihre Vertreter haben ihm auch keine schriftliche und begründete Verwaltungsentscheidung Rumäniens über die Einreiseverweigerung übergeben oder bekannt gegeben. Tatsächlich war im vorliegenden Fall die einzige schädigende Handlung, der sich der Kläger ausgesetzt sah, die Weigerung, ihn im Flugzeug der Beklagten zu befördern. Daher wendet er sich auch an ein zyprisches Zivilgericht, um nachzuweisen, dass die Nichtbeförderung unter diesen Umständen einen Verstoß gegen den Beförderungsvertrag und/oder eine rechtswidrige Handlung darstellt.
- 20 Bei den Vorlagefragen 4 und 5 geht es nach Auffassung des vorlegenden Gerichts darum, ob unter den Umständen des vorliegenden Falls davon ausgegangen werden kann, dass eine Entscheidung über eine Nichtbeförderung im Sinne der Verordnung Nr. 261/2004 vorlag, die einen durchsetzbaren Anspruch des Klägers auf Leistung von Schadensersatz gegen das Luftfahrtunternehmen, das den streitigen Flug für seine Reise nach Bukarest durchführen sollte, begründet.