

Rechtssache C-226/19

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

Eingangsdatum:

14. März 2019

Vorlegendes Gericht:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats [Sitzungsort] Haarlem
(Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

5. März 2019

Klägerin:

K. A.

Beklagter:

Minister van Buitenlandse Zaken

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Das Ausgangsverfahren bezieht sich auf die Ablehnung eines Visumantrags für einen kurzfristigen Aufenthalt, weil ein Mitgliedstaat nach vorheriger Konsultation gemäß Art. 22 des Visakodex Einwände geltend gemacht hat, und auf den womöglich unzureichenden Rechtsschutz gegen diesen Verweigerungsgrund.

Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens

Das vorliegende Ersuchen nach Art. 267 AEUV betrifft zum einen die Frage, auf welche Art und Weise die Ablehnung eines Visumantrags wegen von einem anderen Mitgliedstaat erhobener Einwände im Rahmen des Klageverfahrens gegen diese Ablehnung geprüft werden kann und ob diese Art der Prüfung einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden auch: Charta) darstellt, und zum anderen die Frage, ob eine solche Ablehnung unter den Umständen des Ausgangsverfahrens

den Anforderungen an eine gute Verwaltung im Sinne von Art. 41 der Charta genügt.

Vorlagefragen

1. Liegt im Fall eines Rechtsbehelfs im Sinne von Art. 32 Abs. 3 des Visakodex gegen eine endgültige Entscheidung über die Verweigerung eines Visums nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex ein wirksamer Rechtsbehelf im Sinne von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union unter folgenden Umständen vor:

– in der Begründung der Entscheidung hat der Mitgliedstaat lediglich ausgeführt: „Sie werden von einem oder mehreren Mitgliedstaaten als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit im Sinne von Art. 2 Nr. 19 bzw. Nr. 21 des Schengener Grenzkodex oder für die internationalen Beziehungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten angesehen“;

– weder in der Entscheidung noch im Rechtsbehelfsverfahren teilt der Mitgliedstaat mit, welcher spezifische Grund bzw. welche spezifischen Gründe der vier in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex genannten Gründe entgegengehalten werden,

– im Rechtsbehelfsverfahren liefert der Mitgliedstaat weder nähere inhaltliche Informationen noch eine nähere inhaltliche Begründung hinsichtlich des Grundes bzw. der Gründe, die den Einwänden des anderen Mitgliedstaats (bzw. der anderen Mitgliedstaaten) zugrunde liegen?

2. Ist unter den in Frage 1 geschilderten Umständen das Recht auf eine gute Verwaltung im Sinne von Art. 41 der Charta gewahrt, insbesondere angesichts der Verpflichtung der Verwaltung, ihre Entscheidungen zu begründen?

3.a. Fällt die Antwort auf Frage 1 und 2 anders aus, wenn der Mitgliedstaat im endgültigen Bescheid über das Visum auf eine tatsächlich bestehende und hinreichend genau beschriebene Rechtsbehelfsmöglichkeit in dem anderen Mitgliedstaat gegen die namentlich genannte zuständige Behörde in diesem anderen Mitgliedstaat (bzw. in diesen anderen Mitgliedstaaten) hinweist, der (bzw. die) die in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex genannten Einwände erhoben hat (bzw. haben), und der Verweigerungsgrund im Rahmen dieses Rechtsbehelfs überprüft werden kann?

3.b. Ist für eine bejahende Antwort auf Frage 1 im Zusammenhang mit Frage 3.a erforderlich, dass die Entscheidung in dem Rechtsbehelfsverfahren, das in dem Mitgliedstaat, der die endgültige Entscheidung getroffen hat, und gegen diesen betrieben wird, ausgesetzt wird, bis der Antragsteller die Gelegenheit hatte, die Rechtsbehelfsmöglichkeit in dem anderen Mitgliedstaat (oder in den anderen Mitgliedstaaten) in Anspruch zu nehmen, und, falls der Antragsteller sie in

Anspruch nimmt, die (endgültige) Entscheidung in Bezug auf diesen Rechtsbehelf ergangen ist?

4. Wirkt es sich auf die Beantwortung der Fragen aus, ob (der Behörde in) dem Mitgliedstaat (bzw. den Mitgliedstaaten), der die Einwände gegen die Erteilung des Visums erhoben hat, die Möglichkeit geboten werden kann, im Rechtsbehelfsverfahren gegen die endgültige Entscheidung über den Visumantrag als zweite Gegenpartei aufzutreten, und er in dieser Eigenschaft die Gelegenheit erhalten kann darzulegen, auf welchem Grund bzw. welchen Gründe seine Einwände beruhen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Art. 41 und 47

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (im Folgenden: Visakodex): Art. 22 und 32

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (im Folgenden: VIS-Verordnung): Art. 38 bis 40

Angeführte nationale Vorschriften

Algemene Wet Bestuursrecht (Allgemeines Verwaltungsgesetz, im Folgenden: Awb): Art. 1:2, 8:26, 8:28, 8:29, 8:31, 8:45

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Ausgangsverfahrens

- 1 Die Klägerin ist syrische Staatsangehörige und wohnt in Saudi-Arabien. Sie ist verwitwet und hat volljährige Kinder, wobei ein Kind in Schweden und drei Kinder in den Niederlanden wohnen. Am 2. Januar 2018 reichte sie einen Visumantrag ein, um ihre in den Niederlanden lebenden Kinder zu besuchen. Die niederländische Vertretung in Amman, Jordanien, lehnte den Antrag nach der Konsultation anderer Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 22 des Visakodex ab. Im Rahmen der Begründung wurde ausgeführt: „Sie werden von einem oder mehreren Mitgliedstaaten als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit im Sinne von Art. 2 Nr. 19 bzw. Nr. 21 des Schengener Grenzkodex oder für die internationalen Beziehungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten angesehen.“ Aus dem angefochtenen Bescheid geht hervor, dass die Einwände gegen die Erteilung des Visums von den deutschen Behörden erhoben worden sind.

- 2 In ihrer Beschwerdeschrift legte die Klägerin dar, dass sie eine Vermutung habe, worauf die Ablehnung beruhe. In der Vergangenheit, als der Ehegatte der Klägerin in Deutschland studiert habe, habe sie mit ihm in Deutschland gelebt. Vor vier oder fünf Jahren, soweit sie sich daran erinnern könne, habe sie über eine Mittelsperson ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt in Deutschland erhalten. Sie habe zugunsten einer Mittelsperson eine Zahlung für das Visum geleistet (eine in Saudi-Arabien nicht ungewöhnliche Praxis), woraufhin sie das Visum tatsächlich bekommen habe. Vor ihrer Abreise habe die deutsche Botschaft das Visum überprüft. Es habe sich herausgestellt, dass es dort nicht registriert gewesen sei. Sie sei daraufhin nicht nach Deutschland gereist. Nach Ansicht der Klägerin stellt dieser Vorfall keine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit dar. Ferner weist sie darauf hin, dass sie 2007 mit einem niederländischen Visum Familienangehörige in den Niederlanden besucht habe und danach nach Saudi-Arabien zurückgekehrt sei.
- 3 Die Klägerin legte gegen die Ablehnung Beschwerde ein und erhob anschließend Klage bei der Rechtbank Den Haag (Bezirksgericht Den Haag), die in Visaangelegenheiten in erster und zugleich letzter Instanz entscheidet.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Nach Art. 22 des Visakodex können Mitgliedstaaten verlangen, dass sie konsultiert werden, bevor über den Visumantrag von (spezifischen Gruppen von) Staatsangehörigen spezifischer Drittländer entschieden wird. Wenn ein anderer Mitgliedstaat Einwände gegen die Visumerteilung geltend macht, wird das Schengen-Visum gemäß Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex verweigert. Solche Einwände gegen die Erteilung eines Visums beziehen sich auf nationale Gründe für die Einstufung des Antragstellers als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit oder für die internationalen Beziehungen. Die Einwände können nach dieser Vorschrift auch einen Eintrag in einem europäischen Ausschreibungssystem wie dem Visa-Informationssystem (im Folgenden: VIS) oder dem Schengener Informationssystem (im Folgenden: SIS) zum Gegenstand haben. Die Klägerin war jedoch nicht in einem solchen europäischen System zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben.
- 5 Im Ausgangsverfahren stellt sich die Frage, ob und auf welche Art und Weise der Verweigerungsgrund im Rahmen der Klage gegen die endgültige Ablehnung des Visumantrags geprüft werden kann und ob diese Art der Prüfung einen wirksamen Rechtsbehelf darstellt.
- 6 Die Klägerin vertritt die Auffassung, dass kein wirksamer Rechtsschutz vorliege. Weil die Gründe der deutschen Behörden unbekannt seien, werde sie mit einer Entscheidung der Niederlande konfrontiert, gegen die sie inhaltlich nichts vorbringen könne. Außerdem würden ihre Argumente gegen den Verweigerungsgrund nicht inhaltlich geprüft. Der angefochtene Bescheid

widerspreche ebenso dem Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 der Charta). Der Verweigerungsgrund sei nämlich derart weit formuliert, dass es nicht möglich sei, ihn in Abrede zu stellen. Der Beklagte hätte sich an die deutschen Behörden wenden müssen, um in Erfahrung zu bringen, weswegen die Klägerin als Gefahr angesehen werde. Im Beschwerdeverfahren habe die Klägerin den Beklagten darum auch ersucht, allerdings habe der Beklagte dies verweigert. Er habe den Standpunkt vertreten, dass er nach dem Visakodex nicht verpflichtet sei, diesbezüglich Nachforschungen anzustellen. Auch wenn dies stimme, ergibt sich diese Pflicht nach Auffassung der Klägerin jedoch aus dem Recht der Union. Sie verweist insoweit auf die Erwägungsgründe 13 und 18 des Visakodex, Art. 41 der Charta und das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74). Schließlich weist die Klägerin darauf hin, dass Deutschland sie nicht im SIS ausgeschrieben habe und es daher nicht für notwendig erachtet habe, ein Verbot für die gesamte EU durchzusetzen.

- 7 Der Beklagte ist der Ansicht, dass er gemäß Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex befugt und verpflichtet sei, ein Visum zu verweigern, wenn ein Schengen-Staat den Ausländer als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats einstufe. Darüber hinaus ergebe sich aus dem Visakodex nicht die Pflicht, sich bei den deutschen Behörden zu erkundigen, weshalb Einwände gegen die Erteilung des Visums erhoben worden seien, und diese der Klägerin mitzuteilen. Eine solche Verpflichtung lasse sich den Erwägungsgründen 13 und 18 des Visakodex nicht entnehmen. Aus dem 13. Erwägungsgrund ergebe sich nämlich, dass die Mitgliedstaaten mehrere Formen der Zusammenarbeit zur Vereinfachung des Visumverfahrens in Erwägung ziehen können. Und aus dem 18. Erwägungsgrund gehe die Bedeutung der Zusammenarbeit für die einheitliche Anwendung der gemeinsamen Visumpolitik hervor. Ferner habe die Klägerin nicht hinreichend dargelegt, dass das Recht auf eine gute Verwaltung im Sinne von Art. 41 der Charta verletzt worden sei. Der Beklagte verweist auf das Urteil des Gerichtshofs vom 23. Oktober 2014, Unitrading (C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318, im Folgenden: Urteil Unitrading). Überdies habe sich nicht herausgestellt, dass der Klägerin in den Niederlanden kein rechtswirksamer Rechtsbehelf zur Verfügung stünde. Sie genieße in den Niederlanden das Recht darauf, dass ihre Sache in einem fairen Verfahren öffentlich verhandelt werde, weshalb Art. 47 der Charta nicht verletzt sei. Außerdem habe die Klägerin nicht dargetan, dass sie keinen wirksamen Rechtsbehelf in Deutschland in Anspruch nehmen könne.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 8 Die Rechtbank ist in ihrer Rechtsprechung bis heute in ähnlich gelagerten Fällen davon ausgegangen, dass in dem anderen Mitgliedstaat ein angemessener Rechtsschutz gegen die Einwände dieses anderen Mitgliedstaats offensteht. Dabei lag jedoch immer ein Eintrag in einem europäischen Ausschreibungssystem wie

dem VIS vor. In anderen Entscheidungen hat die Rechtbank entschieden, dass dieser Rechtsschutz nicht besteht oder unzureichend ist.

- 9 Für die Frage, ob im vorliegenden Fall ein hinreichender Rechtsschutz gegeben ist, ist zunächst von Bedeutung, dass der Beklagte in seinem endgültigen Bescheid nicht angegeben hat, ob, und falls ja, wie und bei welcher deutschen Behörde gegen die Einwände gegen die Erteilung des Visums vorgegangen werden kann. Auch wurden an keiner Stelle Informationen über das Gericht mitgeteilt, bei dem die Klägerin in Deutschland Klage erheben kann.
- 10 Darüber hinaus bestimmen die Art. 38 bis 40 der VIS-Verordnung, dass jede Person bei den zuständigen Behörden beantragen kann, dass unrichtige Daten berichtigt und unrechtmäßig gespeicherte Daten gelöscht werden. Dafür muss es auch eine Klagemöglichkeit geben. In der vorliegenden Rechtssache beruht die Ablehnung der Visumerteilung nicht auf einem Eintrag im VIS. Obwohl die VIS-Verordnung folglich nicht unmittelbar anzuwenden ist, geht aus ihr gleichwohl hervor, dass unrichtige Daten, die im Rahmen der Prüfung eines Visumantrags berücksichtigt worden sind, einer Berichtigung zugänglich sein müssen.
- 11 Angesichts vorstehender Ausführungen bezieht sich die Diskussion im Wesentlichen darauf, ob der Einwand des anderen Mitgliedstaats gegen die Erteilung des Visums bei der endgültigen Entscheidung über den Visumantrag als Umstand zu gelten hat, der im Rechtsbehelfsverfahren, das ein Antragsteller nach Art. 32 Abs. 3 des Visakodex einleiten kann, keiner inhaltlichen Prüfung unterzogen werden kann. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit, wie vorliegend relevant, kann, wenn sie einer Verweigerung etwa einer Genehmigung für einen langfristigen Aufenthalt zugrunde liegt, nach dem niederländischen Verwaltungsprozessrecht in der Regel im Klageverfahren inhaltlich geprüft werden. Wenn eine andere Behörde festgestellt hat, dass dieser Verweigerungsgrund vorliegt, muss bei dieser anderen Behörde ein mit hinreichenden Garantien versehener Rechtsweg offenstehen. Nur dann kann die Prüfung des Verweigerungsgrundes im Klageverfahren gegen den endgültigen Bescheid unterbleiben, weil anderweitig ein angemessener Rechtsschutz geboten wird.
- 12 Das vorliegende Gericht vertritt vorläufig den Standpunkt, dass erst dann ein solcher angemessener Rechtsschutz gegeben ist, wenn der Verweigerungsgrund auch inhaltlich geprüft werden kann. Wenn entsprechend der Ansicht des Beklagten angenommen wird, dass der Verweigerungsgrund im vorliegenden Klageverfahren nicht geprüft werden kann, fehlt es folglich am Erfordernis eines angemessenen Rechtsschutzes.
- 13 Im vorliegenden Fall ist nicht klar, ob die deutschen Behörden im Zusammenhang mit ihren auf der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder den internationalen Beziehungen beruhenden Einwänden gegen die Erteilung des Visums einen Bescheid erlassen haben, gegen den ein mit hinreichenden Garantien versehener Rechtsbehelf offensteht bzw. offenstand, den

die Klägerin tatsächlich in Anspruch nehmen kann bzw. konnte. Der Beklagte hat dazu in seiner endgültigen Entscheidung keine Angaben gemacht. Im vorliegenden Verfahren ist das mit nachteiligen Folgen für die Klägerin verbunden. Das vorliegende Gericht ist der Auffassung, dass es angesichts des in Art. 41 der Charta geregelten Rechts auf eine gute Verwaltung und des in Art. 47 der Charta geregelten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf nicht richtig ist, dass sich diese Unsicherheit oder Unklarheit über das Bestehen einer Rechtsbehelfsmöglichkeit zulasten der Klägerin auswirkt.

- 14 Das vorliegende Gericht ist sich dessen bewusst, dass die Klägerin womöglich selbst mehr Informationen über den früheren Visumantrag hat oder haben kann. Dies ändert jedoch nichts daran, dass vom Beklagten erwartet werden darf, dass er – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Deutschland – die in diesem Verfahren zuständige Rechtbank darüber hinreichend in Kenntnis setzt. Nur dann kann die Rechtbank die Klage vollumfänglich prüfen und folglich ein wirksamer Rechtsbehelf angenommen werden. Die Rechtbank weist in dem Zusammenhang auch noch darauf hin, dass aus dem bloßen Umstand, dass Deutschland der Klägerin in der Vergangenheit ein Visum verweigert hat, nicht abgeleitet werden kann, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen darstellt.
- 15 Wenn die Klägerin einen Rechtsbehelf in Deutschland gegen die Einwände Deutschlands in Anspruch nehmen muss, stellt sich die Frage, ob dann im vorliegenden Klageverfahren auf den Ausgang des deutschen Verfahrens – falls die entsprechende Möglichkeit noch besteht – gewartet werden muss, weil die endgültige Entscheidung davon abhängt. Hierfür spricht, dass ein wirksamer Rechtsbehelf nach Ansicht des vorliegenden Gerichts erst dann vorliegt, wenn die Klägerin die Rechtmäßigkeit der Einwände in Deutschland oder in den Niederlanden überprüfen lassen kann bzw. konnte.
- 16 Es ist jedoch fraglich, ob der Verweis auf ein Verfahren in einem anderen Land dem Grundsatz der „zentralen Anlaufstelle“ (u. a. im siebten Erwägungsgrund des Visakodex genannt) sowie dem Grundsatz entspricht, dass Entscheidungen über Visumanträge schnellstmöglich zu treffen sind. Wenn zuerst in einem anderen Land ein Rechtsweg zu beschreiten ist, könnte das vorliegende Klageverfahren komplizierter und langwieriger und dementsprechend in seiner Wirksamkeit beeinträchtigt werden. Gerade dies spricht dafür, die Einwände Deutschlands inhaltlich im vorliegenden Verfahren zu prüfen. Allerdings müssten dann der Beklagte und die deutsche Behörde, die die Einwände erhoben hat, der Rechtbank die erforderlichen Informationen bezüglich des Verweigerungsgrundes zur Verfügung stellen.
- 17 Der Beklagte hat im Übrigen auf das Urteil Unitrading hingewiesen. In dieser Rechtssache hat der Gerichtshof im Wesentlichen entschieden, dass Art. 47 der Charta es nicht verbietet, dass der Beweis auf Untersuchungen beruht, die von einem Dritten durchgeführt wurden und die dieser Dritte nicht offenlegen will, wodurch es erschwert oder unmöglich gemacht wird, die daraus gezogenen

Schlüsse zu widerlegen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz gewahrt werden. Der Gerichtshof ging dabei davon aus, dass die Parteien in der Lage waren, den Gegenbeweis durch Untermuerung ihrer Behauptungen mit anderen Gesichtspunkten zu erbringen, und dass sie so die als Beweismittel dienenden Untersuchungsergebnisse eines Dritten widerlegen konnten.

- 18 Das vorlegende Gericht hat Zweifel, ob der Einwand eines anderen Mitgliedstaats gegen die Erteilung eines Visums auch als ein solches auf einer Untersuchung eines Dritten beruhendes Beweismittel angesehen werden kann. Außerdem ist vorliegend nicht klar, was die Einwände Deutschlands beinhalten und welche Tatsachen ihnen zugrunde liegen. Selbst wenn diese Einwände als Beweismittel angesehen werden könnten, könnte die Klägerin mithin keine sinnvollen Gesichtspunkte dagegen vorbringen. Das vorlegende Gericht ist deshalb der Überzeugung, dass das Urteil Unitrading im vorliegenden Fall nicht relevant ist.