

**Rechtssache C-225/19**

**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

**Kläger:**

R. N. N. S.

**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 die in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex genannten Einwände erhoben hat, 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 (bzw. die) die Einwände gegen die Erteilung des Visums erhoben hat (bzw. haben), 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 Der Kläger ist ägyptischer Staatsangehöriger. Am 9. Juni 2017 reichte er einen Visumantrag ein, um seine Schwiegereltern in den Niederlanden 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 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.“
- 2 Aus einem internen Dokument der Visastelle geht hervor, dass Ungarn Einwände geltend gemacht hat. Der Kläger hatte 2015 ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt in dem Land beantragt. Dieser Antrag wurde abgelehnt. Er versuchte die Gründe bzw. Hintergründe der vorliegenden Einwände bei den Vertretungen Ungarns in den Niederlanden, Kairo (Ägypten) und Sofia (Bulgarien) in

Erfahrung zu bringen, jedoch ohne Klarheit gewinnen zu können. Ihm wurde nicht einmal mitgeteilt, welche ungarische Behörde die Einwände erhoben hat.

- 3 Der Kläger 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. Der Kläger 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 Der Beklagte trägt vor, dass der Umstand, dass ein Mitgliedstaat konsultiert werden wolle, einen vertraulichen Vorgang darstelle. Im Rahmen einer Entscheidung über ein Visum müsse er daher nicht angeben, dass ein Mitgliedstaat habe konsultiert werden wollen. Die Konsultation erfolge über das VIS, aber im VIS werde in Bezug auf die entsprechenden Ergebnisse nichts gespeichert. Eine Abfrage im VIS ermögliche folglich keinen Einblick darin, ob Einwände erhoben worden seien und was diese Einwände gegebenenfalls beinhaltet hätten. Es müsse auch nicht unbedingt zutreffen, dass die Einwände in dieser Rechtssache von den ungarischen Visumbehörden erhoben worden seien. Diese könnten auch von einer anderen ungarischen Dienststelle geltend gemacht worden sein. Es sei ihm daher nicht bekannt, welches ungarische Organ Einwände erhoben habe und aus welchem Grund. Er sei im Beschwerdeverfahren mithin nicht in der Lage gewesen, den Ablehnungsbescheid zu ändern, und dies gelte im vorliegenden Klageverfahren auch für das niederländische Gericht. Nach Ansicht des Beklagten muss sich der Kläger an die ungarischen Behörden wenden, wenn er der Meinung sei, dass sie Daten zu seiner Person nicht richtig oder

unrechtmäßig eingetragen hätten. Art. 47 der Charta stehe dieser Praxis nicht entgegen.

- 7 Der Kläger ist der Ansicht, dass kein wirksamer Rechtsschutz vorliege. Weil die Gründe der ungarischen Behörden unbekannt seien, werde er mit einer Entscheidung der Niederlande konfrontiert, gegen die er inhaltlich nichts vorbringen könne. Außerdem würden seine Argumente gegen den Verweigerungsgrund im Klageverfahren nicht materiell geprüft.

### **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 ungarischen Behörde gegen die Einwände gegen die Erteilung des Visums vorgegangen werden kann. Auch wurden an keiner Stelle Informationen über das Gericht mitgeteilt, bei dem der Kläger in Ungarn 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. Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts kann die Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof), dass die Visumbehörden bei der Prüfung eines Visumantrags über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen, um festzustellen, ob ein Verweigerungsgrund entgegengehalten werden kann (Urteil vom 19. Dezember 2013, Koushkaki, C-84/12, ECLI:EU:C:2013:862), im Licht von Art. 47 der Charta nicht als Rechtfertigung herangezogen werden, um einen Verweigerungsgrund insgesamt einer Prüfung im Klageverfahren zu entziehen.
- 13 Im vorliegenden Fall ist nicht klar, ob die ungarischen 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 der Kläger 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 den Kläger 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 des Klägers auswirkt.
- 14 Das vorliegende Gericht ist sich dessen bewusst, dass der Kläger 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 Ungarn – 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 Ungarn dem Kläger in der Vergangenheit ein Visum verweigert hat, nicht abgeleitet werden kann, dass er eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen darstellt.
- 15 Wenn der Kläger einen Rechtsbehelf in Ungarn gegen die Einwände Ungarns in Anspruch nehmen muss, stellt sich die Frage, ob dann im vorliegenden Klageverfahren auf den Ausgang des ungarischen 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 vorlegenden Gerichts erst dann vorliegt, wenn der Kläger die Rechtmäßigkeit der Einwände in Ungarn 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 Ungarns inhaltlich im vorliegenden Verfahren zu prüfen. Allerdings müssten dann der Beklagte und die ungarische 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 des Gerichtshofs vom 23. Oktober 2014, *Unitrading* (C-437/13, ECLI:EU:C:2014:2318, im Folgenden: 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 Untermauerung 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 Ungarns beinhalten und welche Tatsachen ihnen zugrunde liegen. Selbst wenn diese Einwände als Beweismittel angesehen werden könnten, könnte der Kläger mithin keine sinnvollen Gesichtspunkte dagegen vorbringen. Das vorlegende Gericht ist deshalb der Überzeugung, dass das Urteil *Unitrading* im vorliegenden Fall nicht relevant ist.