



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

24. November 2020*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Visakodex der Gemeinschaft – Verordnung (EG) Nr. 810/2009 – Art. 32 Abs. 1 bis 3 – Entscheidung über die Visumverweigerung – Anhang VI – Einheitliches Formblatt – Begründung – Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit oder für die internationalen Beziehungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten – Art. 22 – Verfahren der vorherigen Konsultation der zentralen Behörden anderer Mitgliedstaaten – Einwand gegen die Visumerteilung – Rechtsmittel gegen die Entscheidung über die Visumverweigerung – Umfang der gerichtlichen Kontrolle – Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf“

In den verbundenen Rechtssachen C-225/19 und C-226/19

betreffend zwei Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Gericht Den Haag, Außenstelle Haarlem, Niederlande), mit Entscheidungen vom 5. März 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 14. März 2019, in den Verfahren

R. N. N. S. (C-225/19),

K. A. (C-226/19)

gegen

Minister van Buitenlandse Zaken

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, der Vizepräsidentin R. Silva de Lapuerta (Berichterstatlerin), der Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, L. Bay Larsen, N. Piçarra und A. Kumin, des Richters T. von Danwitz, der Richterin C. Toader sowie der Richter M. Safjan, D. Šváby, C. Lycourgos, P. G. Xuereb und I. Jarukaitis,

Generalanwalt: P. Pikamäe,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

- von R. N. N. S., vertreten durch E. Schoneveld und I. Vennik, advocaten,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen und C. S. Schillemans als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek, J. Vlácil, A. Brabcová und A. Pagáčová als Bevollmächtigte,
- der deutschen Regierung, vertreten durch R. Kanitz und J. Möller als Bevollmächtigte,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Pucciariello, avvocato dello Stato,
- der litauischen Regierung, vertreten durch K. Dieninis und K. Juodelytė als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Wils und C. Cattabriga als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 9. September 2020
folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 32 Abs. 1 bis 3 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (ABl. 2009, L 243, S. 1) in der durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 (ABl. 2013, L 182, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Visakodex) im Licht der Art. 41 und 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).
- 2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen zweier Rechtsstreitigkeiten zwischen R. N. N. S. (Rechtssache C-225/19) bzw. K. A. (Rechtssache C-226/19) auf der einen Seite und dem Minister van Buitenlandse Zaken (Außenminister, Niederlande, im Folgenden: Minister) auf der anderen Seite wegen dessen Weigerung, ihnen ein Visum zu erteilen.

Rechtlicher Rahmen

- 3 Im 29. Erwägungsgrund des Visakodex heißt es:
„Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der [am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen] Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates und der Charta ... anerkannt wurden.“
- 4 Art. 1 Abs. 1 des Visakodex lautet:
„Mit dieser Verordnung werden 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.“

5 In Art. 21 Abs. 3 des Visakodex heißt es:

„Bei der Kontrolle, ob der Antragsteller die Einreisevoraussetzungen erfüllt, prüft das Konsulat,

...

d) ob der Antragsteller keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit im Sinne von Artikel 2 Nummer 19 [der 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)] oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellt und ob er insbesondere nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschrieben worden ist;

...“

6 Art. 22 („Vorherige Konsultation der zentralen Behörden anderer Mitgliedstaaten“) des Visakodex sieht vor:

„(1) Ein Mitgliedstaat kann verlangen, dass die zentralen Behörden anderer Mitgliedstaaten seine zentralen Behörden bei der Prüfung der von Staatsangehörigen spezifischer Drittländer oder von spezifischen Gruppen von Staatsangehörigen dieser Länder eingereichten Anträge konsultieren. Diese Konsultationspflicht gilt nicht für Anträge auf Erteilung eines Visums für den Flughafentransit.

(2) Die konsultierten zentralen Behörden beantworten das Ersuchen auf jeden Fall innerhalb von sieben Kalendertagen nach dessen Eingang. Antworten sie nicht innerhalb dieser Frist, so bedeutet dies, dass keine Einwände gegen die Erteilung des Visums bestehen.

...“

7 Art. 25 des Visakodex sieht vor:

„(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 5 Absatz 1 Buchstaben a, c, d und e des Schengener Grenzkodexes festgelegten Einreisevoraussetzungen erfüllt sein müssen,
 - ii) ein Visum zu erteilen, obwohl der gemäß Artikel 22 konsultierte Mitgliedstaat Einwände gegen die Erteilung eines einheitlichen Visums erhebt, oder
 - iii) ein Visum aus dringlichen Gründen zu erteilen, obwohl keine vorherige Konsultation gemäß Artikel 22 durchgeführt wurde,

oder

- b) wenn aus von dem Konsulat als gerechtfertigt angesehenen Gründen dem Antragsteller erneut ein Visum für einen Aufenthalt innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen erteilt wird, innerhalb dessen er bereits ein einheitliches Visum oder ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit für einen Aufenthalt von 90 Tagen verwendet hat.

(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.

...

8 Art. 32 („Visumverweigerung“) des Visakodex bestimmt:

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

a) wenn der Antragsteller:

...

vi) als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit im Sinne von Artikel 2 [Nummer] 19 des Schengener Grenzkodexes oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats eingestuft wird, insbesondere wenn er in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschrieben worden ist;

...

(2) Eine Entscheidung über die Verweigerung und die entsprechende Begründung werden dem Antragsteller unter Verwendung des [einheitlichen Formblatts] in Anhang VI mitgeteilt.

(3) Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde, steht ein Rechtsmittel zu. Die Rechtsmittel sind gegen den Mitgliedstaat, der endgültig über den Visumantrag entschieden hat, und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedstaats zu führen. Die Mitgliedstaaten informieren die Antragsteller über das im Falle der Einlegung eines Rechtsmittels zu befolgende Verfahren nach Anhang VI.

...

(5) Gemäß Artikel 12 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 den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. 2008, L 218, S. 60)] sind die Daten zu verweigerten Visa in das VIS einzugeben.“

9 Anhang VI des Visakodex enthält ein „einheitliches Formblatt zur Unterrichtung über die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums und zur entsprechenden Begründung“ (im Folgenden: einheitliches Formblatt). Dieses Formblatt enthält u. a. unter dem Satz „Diese Entscheidung stützt sich auf den folgenden Grund/die folgenden Gründe“ elf – von der zuständigen Behörde anzukreuzende – Kästchen, neben denen jeweils ein oder mehrere vordefinierte Gründe für die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums stehen. Das sechste dieser Kästchen entspricht folgenden Verweigerungsgründen:

„Ein oder mehrere Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass Sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit gemäß Artikel 2 [Nummer] 19 der [Verordnung Nr. 562/2006] oder die internationalen Beziehungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten darstellen.“

10 Das einheitliche Formblatt enthält auch eine Rubrik mit der Überschrift „Anmerkungen“, gefolgt von einem Leerfeld, das von der zuständigen Behörde ausgefüllt werden kann.

11 Durch die 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) wurde ausweislich ihres ersten Erwägungsgrundes die Verordnung

Nr. 562/2006 kodifiziert. Art. 2 Nr. 19 der Verordnung Nr. 562/2006, auf den in den Rn. 5, 8 und 9 des vorliegenden Urteils Bezug genommen wird, wurde durch die Kodifizierung zu Art. 2 Nr. 21 des Schengener Grenzkodex.

Ausgangsrechtsstreitigkeiten, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

- 12 In der Rechtssache C-225/19 geht es um R. N. N. S., einen ägyptischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Ägypten. Am 28. August 2017 heiratete er eine niederländische Staatsangehörige.
- 13 Am 7. Juni 2017 beantragte er beim Minister ein Visum, um seine in den Niederlanden wohnhaften Schwiegereltern zu besuchen.
- 14 Mit Entscheidung vom 19. Juni 2017 lehnte der Minister den Antrag mit der Begründung ab, dass R. N. N. S. 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. 21 des Schengener Grenzkodex oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats eingestuft worden sei. Im Rahmen des Verfahrens der vorherigen Konsultation nach Art. 22 des Visakodex habe Ungarn nämlich einen Einwand gegen die Erteilung des Visums an R. N. N. S. erhoben.
- 15 Diese Entscheidung wurde R. N. N. S. unter Verwendung des einheitlichen Formblatts mitgeteilt. Zwar wurde das sechste Kästchen des Formblatts angekreuzt, jedoch wurden weder der Mitgliedstaat, der den Einwand gegen die Erteilung des Visums erhoben hatte, noch die Gründe für diesen Einwand angegeben.
- 16 Am 30. Juni 2017 legte R. N. N. S. gegen diese Entscheidung beim Minister eine Beschwerde ein, die dieser mit Entscheidung vom 31. Oktober 2017 zurückwies.
- 17 Am 22. November 2017 erhob R. N. N. S. beim vorlegenden Gericht, der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Gericht Den Haag, Außenstelle Haarlem, Niederlande), Klage gegen diese Entscheidung. Er machte u. a. geltend, dass ihm kein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz gewährt werde, da er die Entscheidung des Ministers vom 19. Juni 2017 inhaltlich nicht anfechten könne. Der Minister trägt vor, wenn ein Mitgliedstaat einen Einwand gegen die Erteilung eines Visums erhebe, dürften nach niederländischem Recht die Gründe für diesen Einwand nicht in der Sache überprüft werden. Der Antragsteller müsse zu diesem Zweck die Gerichte des Mitgliedstaats anrufen, der diesen Einwand erhoben habe.
- 18 Im Rahmen des Verfahrens vor dem vorlegenden Gericht teilte der Minister R. N. N. S. mit, welcher Mitgliedstaat einen Einwand gegen die Erteilung seines Visums erhoben hatte. Im Jahr 2018 kontaktierte R. N. N. S. diplomatische Vertreter Ungarns in mehreren Ländern, um Aufschluss über die Gründe für den Einwand dieses Mitgliedstaats zu erhalten. Er habe auf diesem Weg keinerlei Aufklärung erhalten und habe außerdem nicht gewusst, welche ungarische Behörde diesen Einwand erhoben habe.
- 19 In der Rechtssache C-226/19 geht es um K. A., eine syrische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Saudi-Arabien.
- 20 Am 2. Januar 2018 beantragte K. A. beim Minister ein Visum, um ihre in den Niederlanden wohnhaften Kinder zu besuchen.
- 21 Mit Entscheidung vom 15. Januar 2018 lehnte der Minister den Antrag mit der Begründung ab, dass K. A. 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. 21 des Schengener Grenzkodex oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats eingestuft worden sei. Im

Rahmen des Verfahrens der vorherigen Konsultation nach Art. 22 des Visakodex habe die Bundesrepublik Deutschland nämlich einen Einwand gegen die Erteilung des Visums an K. A. erhoben.

- 22 Diese Entscheidung wurde K. A. unter Verwendung des einheitlichen Formblatts mitgeteilt. Zwar wurde das sechste Kästchen des Formblatts angekreuzt, jedoch wurden weder der Mitgliedstaat, der den Einwand gegen die Erteilung des Visums erhoben hatte, noch die Gründe für diesen Einwand angegeben.
- 23 Am 23. Januar 2018 legte K. A. gegen diese Entscheidung beim Minister eine Beschwerde ein. Da K. A. vermutete, dass der Einwand gegen die Erteilung des Visums von der Bundesrepublik Deutschland stammte, ersuchte sie den Minister, von den deutschen Behörden in Erfahrung zu bringen, aus welchem Grund sie als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit eingestuft worden war. Mit Entscheidung vom 14. Mai 2018 wies der Minister diese Beschwerde zurück.
- 24 Am 28. Mai 2018 erhob K. A. beim vorlegenden Gericht Klage gegen diese Entscheidung. Sie machte u. a. geltend, dass ihr kein wirksamer gerichtlicher Rechtsschutz gewährt werde, da sie die Entscheidung des Ministers vom 15. Januar 2018 inhaltlich nicht anfechten könne. Sie trägt insbesondere vor, dass der in dieser Entscheidung angeführte Grund für die Verweigerung des Visums zu allgemein formuliert sei und dass der Minister von den deutschen Behörden die Gründe für deren Einwand gegen die Erteilung des Visums hätte erfragen müssen. Der Minister vertritt die Ansicht, dass ihn der Visakodex weder verpflichte, von den deutschen Behörden die Gründe für ihren Einwand gegen die Erteilung des Visums an K. A. zu erfragen, noch, K. A. diese Gründe zu übermitteln.
- 25 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass weder R. N. N. S. noch K. A. im VIS zur Verweigerung eines Visums ausgeschlossen seien, so dass sie keine Klage oder Beschwerde nach der VIS-Verordnung erheben könnten, um die Berichtigung oder Löschung unrichtiger Daten zu erreichen, die sich auf die Bearbeitung ihres Visumantrags ausgewirkt hätten.
- 26 Auch hätten zum einen weder R. N. N. S. noch K. A. Kenntnis von einer sie betreffenden Entscheidung der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die Einwände gegen die Erteilung ihrer Visa erhoben hätten, im Bereich der öffentlichen Ordnung, der inneren Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder der internationalen Beziehungen gehabt. Zum anderen gebe es, selbst wenn solche Entscheidungen erlassen worden wären, in den Ausgangsverfahren keine Anhaltspunkte für die Prüfung, ob R. N. N. S. und K. A. in diesen Mitgliedstaaten ein wirksamer Rechtsbehelf gegen diese Entscheidungen zur Verfügung gestanden habe.
- 27 Außerdem habe der Minister R. N. N. S. und K. A. in seinen Entscheidungen vom 19. Juni 2017 und vom 15. Januar 2018 nicht über die Möglichkeit informiert, gegen diese Entscheidungen in den Mitgliedstaaten, die Einwände gegen die Erteilung ihres jeweiligen Visums erhoben hätten, eine Klage zu erheben.
- 28 In diesem Zusammenhang möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Verweigerungsgrund nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex Gegenstand einer gerichtlichen Kontrolle im Rahmen des in Art. 32 Abs. 3 des Visakodex vorgesehenen Rechtsmittels gegen die endgültige Ablehnung eines Visumantrags sein kann und in welcher Weise diese Kontrolle gegebenenfalls ausgeübt werden muss, um den Anforderungen von Art. 47 der Charta zu genügen.
- 29 Außerdem möchte das vorlegende Gericht für den Fall, dass R. N. N. S. und K. A. in den Mitgliedstaaten, die Einwände gegen die Erteilung der Visa erhoben haben, Rechtsmittel einlegen müssten, um den Verweigerungsgrund nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex zu

bestreiten, wissen, ob im Rahmen des in Art. 32 Abs. 3 des Visakodex vorgesehenen Rechtsmittels der Ausgang des Rechtsmittels, das die Antragsteller in diesen Mitgliedstaaten gegebenenfalls einlegen, abzuwarten ist.

30 Unter diesen Umständen hat die Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Gericht Den Haag, Außenstelle Haarlem), beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgenden, in den verbundenen Rechtssachen identischen, Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Liegt im Fall eines Rechtsmittels 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 konkrete Grund bzw. welche konkreten 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 die ersten beiden Fragen 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?
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 (bzw. sie) in dieser Eigenschaft die Gelegenheit erhalten kann (bzw. können), darzulegen, auf welchem Grund bzw. welchen Gründen seine (bzw. ihre) Einwände beruhen?

31 Wegen der Gesundheitskrise im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Coronavirus hat die Große Kammer des Gerichtshofs mit Beschluss vom 28. April 2020 die ursprünglich in den vorliegenden Rechtssachen vorgesehene mündliche Verhandlung abberaumt und die den Parteien und den in Art. 23 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union bezeichneten Beteiligten, die schriftliche Erklärungen abgegeben hatten, übermittelten Fragen in Fragen zur schriftlichen Beantwortung umgewandelt. R. N. N. S., K. A., die niederländische, die deutsche und die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission haben dem Gerichtshof ihre Antworten auf diese Fragen übermittelt.

Zu den Vorlagefragen

32 Mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 32 Abs. 2 und 3 des Visakodex im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er zum einen den Mitgliedstaat, der wegen eines von einem anderen Mitgliedstaat gegen die Visumerteilung erhobenen Einwands eine endgültige Entscheidung über die Verweigerung eines Visums auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex erlassen hat, verpflichtet, in dieser Entscheidung den Mitgliedstaat, der den Einwand erhoben hat, den auf diesen Einwand gestützten konkreten Verweigerungsgrund und die gegen diesen Einwand offenstehenden Rechtsbehelfe anzugeben, und zum anderen die Gerichte des Mitgliedstaats, der die Entscheidung erlassen hat, die materielle Rechtmäßigkeit des Einwands eines anderen Mitgliedstaats gegen die Visumerteilung prüfen können müssen, wenn gegen die Entscheidung ein Rechtsmittel nach Art. 32 Abs. 3 des Visakodex eingelegt wird.

33 Zunächst ist festzustellen, dass der vom vorlegenden Gericht angeführte Art. 41 der Charta für dessen Entscheidung über die Ausgangsrechtsstreitigkeiten nicht relevant ist. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung geht nämlich eindeutig hervor, dass sich diese nicht an die Mitgliedstaaten, sondern ausschließlich an die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union richtet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 26. März 2020, Hungeod u. a., C-496/18 und C-497/18, EU:C:2020:240, Rn. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Soweit das vorlegende Gericht jedoch insbesondere wissen möchte, in welchem Ausmaß eine endgültige Entscheidung über die Visumverweigerung auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex begründet werden muss, ist darauf hinzuweisen, dass Art. 41 der Charta einen allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts widerspiegelt, der für die Mitgliedstaaten gelten soll, wenn sie dieses Recht umsetzen, und dem zufolge das Recht auf eine gute Verwaltung auch die Verpflichtung für die Verwaltung beinhaltet, ihre Entscheidungen zu begründen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Mai 2019, PI, C-230/18, EU:C:2019:383, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).

35 Zur Beantwortung der Vorlagefragen ist darauf hinzuweisen, dass das mit dem Visakodex geschaffene System eine Angleichung der Voraussetzungen für die Erteilung einheitlicher Visa voraussetzt, die im Hinblick auf die Festlegung der Gründe für die Verweigerung solcher Visa Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten ausschließt, was bedeutet, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Erteilung eines einheitlichen Visums nicht unter Berufung auf einen anderen Grund als die in diesem Kodex vorgesehenen Gründe verweigern dürfen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Dezember 2013, Koushaki, C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 45 und 47).

36 Gemäß Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex wird das Visum verweigert, wenn der Antragsteller als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit im Sinne von Art. 2 Nr. 21 des Schengener Grenzkodex oder für die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats eingestuft wird, insbesondere wenn er in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschrieben worden ist. Bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, die sich auf die Bedrohung für einen

Mitgliedstaat bezieht, ergibt sich, dass das Vorliegen einer solchen Gefahr einen Grund für die Verweigerung des Visums darstellt, unabhängig davon, ob es den Mitgliedstaat des zuständigen Konsulats oder einen anderen Mitgliedstaat betrifft.

- 37 Es ist Sache des zuständigen Konsulats, bei der Kontrolle, ob der Antragsteller die Einreisevoraussetzungen erfüllt, gemäß Art. 21 Abs. 3 Buchst. d des Visakodex u. a. zu prüfen, ob der Antragsteller keine solche Gefahr darstellt und ob er insbesondere nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschrieben worden ist. Zu diesem Zweck können sich die zentralen Behörden des Mitgliedstaats, der den Visumantrag prüft, außerdem veranlasst sehen, im Rahmen des in Art. 22 Abs. 1 und 2 des Visakodex beschriebenen Verfahrens der vorherigen Konsultation die zentralen Behörden anderer Mitgliedstaaten zu konsultieren, um es ihnen zu ermöglichen, gegebenenfalls aus denselben Gründen Einwände gegen die Erteilung des Visums zu erheben.
- 38 Nach Art. 32 Abs. 2 des Visakodex wird eine Entscheidung über die Visumverweigerung und die entsprechende Begründung dem Antragsteller unter Verwendung des einheitlichen Formblatts mitgeteilt. Wie aus Rn. 9 des vorliegenden Urteils hervorgeht, enthält das einheitliche Formblatt elf Kästchen – von denen jedes einem oder mehreren im Visakodex vorgesehenen Gründen für die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung eines Visums entspricht –, die die zuständigen nationalen Behörden ankreuzen, um dem Visumantragsteller mitzuteilen, aus welchen Gründen sein Antrag abgelehnt wird.
- 39 Insbesondere heißt es beim sechsten Kästchen des einheitlichen Formblatts, dass „ein oder mehrere Mitgliedstaaten ... der Auffassung [sind]“, dass der Antragsteller aus einem der in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex genannten Verweigerungsgründe eine Gefahr darstellt. Zwar kann die zuständige nationale Behörde bei der diesem Kästchen beigefügten Begründung weder den Mitgliedstaat, der einen Einwand gegen die Erteilung des Visums erhoben hat, angeben noch ihre Entscheidung näher begründen, indem sie insbesondere aus allen in dieser Bestimmung unterschiedslos genannten Gründen den konkreten Grund für ihre Entscheidung angibt, jedoch kann sie solche Angaben unter der Rubrik „Anmerkungen“ des einheitlichen Formblatts machen.
- 40 Nach Art. 32 Abs. 3 des Visakodex steht Antragstellern, deren Visumantrag abgelehnt wurde, ein Rechtsmittel zu, das gegen den Mitgliedstaat, der endgültig über den Visumantrag entschieden hat, und in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedstaats zu führen ist.
- 41 Der Gerichtshof hat entschieden, dass, wie sich aus dem 29. Erwägungsgrund des Visakodex ergibt, die Auslegung seiner Bestimmungen einschließlich des Rechts auf ein Rechtsmittel nach Art. 32 Abs. 3 dieses Kodex im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen erfolgen muss, die mit der Charta anerkannt worden sind, die anwendbar ist, wenn ein Mitgliedstaat eine Entscheidung erlässt, mit der er nach Art. 32 Abs. 1 des Visakodex ein Visum verweigert (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. Dezember 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 32 und 37, sowie vom 29. Juli 2019, Vethanayagam u. a., C-680/17, EU:C:2019:627, Rn. 79).
- 42 Die Merkmale des in Art. 32 Abs. 3 des Visakodex vorgesehenen Rechtsmittels sind daher im Einklang mit Art. 47 der Charta zu bestimmen, wonach jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.
- 43 Insoweit ist es nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Wirksamkeit der durch Art. 47 der Charta gewährleisteten gerichtlichen Kontrolle erforderlich, dass der Betroffene Kenntnis von den Gründen, auf denen die ihm gegenüber ergangene Entscheidung beruht, erlangen kann, entweder durch die Lektüre der Entscheidung selbst oder durch eine auf seinen Antrag hin erfolgte Mitteilung dieser Gründe, unbeschadet der Befugnis des zuständigen Gerichts, von der betreffenden Behörde die Übermittlung dieser Gründe zu verlangen, um es ihm zu ermöglichen, seine Rechte unter

den bestmöglichen Bedingungen zu verteidigen und in Kenntnis aller Umstände zu entscheiden, ob es für ihn von Nutzen ist, das zuständige Gericht anzurufen, und um dieses vollständig in die Lage zu versetzen, die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der fraglichen nationalen Entscheidung auszuüben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Oktober 1987, Heylens u. a., 222/86, EU:C:1987:442, Rn. 15, und vom 4. Juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 53).

- 44 Im vorliegenden Fall geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass der Minister nach Einwänden Ungarns und der Bundesrepublik Deutschland gegen die Erteilung von Visa an R. N. N. S. und K. A. ihre Visumanträge auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex abgelehnt hat. Der Minister begründete diese ablehnenden Entscheidungen unter Verwendung des einheitlichen Formblatts, auf dem er das sechste Kästchen ankreuzte, zu dem die vordefinierte Begründung gehört, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten der Auffassung sind, dass der Antragsteller eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit gemäß Art. 2 Nr. 21 des Schengener Grenzkodex oder für die internationalen Beziehungen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten darstellt.
- 45 In Anbetracht der in den Rn. 34 und 43 des vorliegenden Urteils dargestellten Rechtsprechung ist jedoch festzustellen, dass das in Art. 47 der Charta verankerte Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf bedeutet, dass der Antragsteller, dem die Erteilung eines Visums wegen eines Einwands eines Mitgliedstaats aus einem der in Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex genannten Gründe verweigert wurde, das Recht hat, zu erfahren, aus welchem konkreten Grund die Erteilung des Visums verweigert wurde und welcher Mitgliedstaat einen Einwand gegen die Visumerteilung erhoben hat.
- 46 Daher ist die zuständige nationale Behörde, auch wenn, wie aus Rn. 39 des vorliegenden Urteils hervorgeht, die Begründung neben dem sechsten Kästchen des einheitlichen Formblatts vordefiniert ist, im Fall der Heranziehung des Verweigerungsgrundes nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex verpflichtet, in der Rubrik „Anmerkungen“ des einheitlichen Formblatts anzugeben, welche(r) Mitgliedstaat(en) einen Einwand gegen die Erteilung des Visums erhoben hat bzw. haben und aus welchem auf diesen Einwand gestützten konkreten Grund das Visum verweigert wurde, wobei gegebenenfalls die Gründe für den Einwand näher zu erläutern sind.
- 47 Im Übrigen sieht, wie der Generalanwalt in Nr. 87 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung Nr. 810/2009 (ABl. 2019, L 188, S. 25) ein neues Standardformular vor, auf das die zuständigen Behörden bei der Begründung ihrer Entscheidungen über die Ablehnung eines Visums zurückgreifen müssen und in dem die verschiedenen Verweigerungsgründe nach Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex nunmehr voneinander unterschieden werden.
- 48 Zur Frage des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle im Rahmen des in Art. 32 Abs. 3 des Visakodex vorgesehenen Rechtsmittels ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ein Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Sinne von Art. 47 der Charta gegen die Entscheidung über die Visumverweigerung zu gewährleisten, bedeutet, dass die gerichtliche Kontrolle dieser Entscheidung nicht auf eine formale Prüfung der in Art. 32 Abs. 1 des Visakodex vorgesehenen Gründe beschränkt werden darf. Daher muss sich diese Kontrolle auch auf die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung erstrecken und dabei alle tatsächlichen und rechtlichen Angaben in den Akten berücksichtigen, auf die die zuständige nationale Behörde sie gestützt hat.
- 49 Insoweit verfügen die zuständigen nationalen Behörden bei der Prüfung von Visumanträgen in Bezug auf die Anwendungsvoraussetzungen der im Visakodex vorgesehenen Ablehnungsgründe und die Würdigung der relevanten Tatsachen über einen weiten Beurteilungsspielraum (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Dezember 2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, Rn. 60, und vom 13. Dezember 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 36). Die gerichtliche Kontrolle dieses Beurteilungsspielraums beschränkt sich daher auf die Prüfung, ob die angefochtene Entscheidung auf

einer hinreichend gesicherten tatsächlichen Grundlage beruht und mit keinem offenkundigen Fehler behaftet ist (vgl. entsprechend Urteil vom 4. April 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, Rn. 45 und 46).

- 50 Allerdings ist zu unterscheiden zwischen einerseits der Kontrolle durch die Gerichte des Mitgliedstaats, der die endgültige Entscheidung über die Visumverweigerung erlassen hat, die die Prüfung der Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung gemäß Art. 32 Abs. 3 des Visakodex zum Gegenstand hat, und andererseits der Kontrolle der Begründetheit des Einwands gegen die Erteilung eines Visums, den ein anderer Mitgliedstaat im Rahmen des in Art. 22 des Visakodex vorgesehenen Verfahrens der vorherigen Konsultation erhoben hat, die den nationalen Gerichten dieses anderen Mitgliedstaats oder dieser anderen Mitgliedstaaten obliegt.
- 51 Insoweit müssen die Gerichte des Mitgliedstaats, der wegen der Erhebung eines Einwands gegen die Ausstellung dieses Dokuments durch einen anderen Mitgliedstaat oder durch mehrere andere Mitgliedstaaten eine endgültige Entscheidung über die Verweigerung des Visums erlassen hat, die Möglichkeit haben, sich zu vergewissern, dass das in Art. 22 des Visakodex beschriebene Verfahren der vorherigen Konsultation der zentralen Behörden der anderen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß angewandt wurde – insbesondere, dass der Antragsteller zutreffend als von dem betreffenden Einwand erfasst identifiziert wurde – und dass die Verfahrensgarantien, wie die oben in Rn. 46 dargestellte Begründungspflicht, im vorliegenden Fall gewahrt wurden.
- 52 Dagegen kann die materielle Rechtmäßigkeit eines Einwands eines Mitgliedstaats gegen die Erteilung eines Visums von diesen Gerichten nicht überprüft werden. Damit der betreffende Visumantragsteller sein Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen einen solchen Einwand gemäß Art. 47 der Charta ausüben kann, haben die zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, der die endgültige Entscheidung über die Visumverweigerung erlassen hat, anzugeben, an welche Behörde sich der Visumantragsteller wenden kann, um die hierfür in diesem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in Erfahrung zu bringen.
- 53 Es ist noch darauf hinzuweisen, dass der Unionsgesetzgeber die Entscheidung, welche Art von Rechtsbehelf in welcher konkreten Ausgestaltung den Visumantragstellern zur Verfügung stehen soll, den Mitgliedstaaten überlassen hat, vorausgesetzt jedoch, dass der Äquivalenz- und der Effektivitätsgrundsatz gewahrt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Dezember 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, Rn. 25 und 26).
- 54 Somit ist es Sache des Mitgliedstaats, der eine endgültige Entscheidung über die Visumverweigerung erlässt, Verfahrensvorschriften, die dazu beitragen, die Wahrung der Verteidigungsrechte und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf der Visumantragsteller zu gewährleisten, vorzusehen, wie z. B. das Auskunftersuchen an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die einen Einwand gegen die Erteilung eines Visums erhoben haben, oder die Möglichkeit dieser Mitgliedstaaten, sich an dem nach Art. 32 Abs. 3 des Visakodex eingeleiteten Rechtsmittelverfahren zu beteiligen, oder jeden anderen Mechanismus, durch den sichergestellt wird, dass das Rechtsmittel der Antragsteller nicht endgültig zurückgewiesen wird, ohne dass sie die konkrete Möglichkeit gehabt haben, ihre Rechte auszuüben.
- 55 Hinzuzufügen ist, dass der betreffende Mitgliedstaat jedenfalls gemäß Art. 25 des Visakodex ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit erteilen kann.
- 56 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 32 Abs. 2 und 3 des Visakodex im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er zum einen den Mitgliedstaat, der wegen eines von einem anderen Mitgliedstaat gegen die Visumerteilung erhobenen Einwands eine endgültige Entscheidung über die Verweigerung eines Visums auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi des Visakodex erlassen hat, verpflichtet, in dieser Entscheidung den Mitgliedstaat, der den Einwand erhoben hat, den auf diesen Einwand gestützten konkreten Verweigerungsgrund – wobei

gegebenenfalls die Gründe für den Einwand näher zu erläutern sind – und die Behörde, an die sich der Visumantragsteller wenden kann, um die in diesem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in Erfahrung zu bringen, anzugeben, und zum anderen die Gerichte des Mitgliedstaats, der die Entscheidung erlassen hat, die materielle Rechtmäßigkeit des Einwands eines anderen Mitgliedstaats gegen die Visumerteilung nicht prüfen können, wenn gegen die Entscheidung ein Rechtsmittel nach Art. 32 Abs. 3 des Visakodex eingelegt wird.

Kosten

- 57 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

Art. 32 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft in der durch die Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 geänderten Fassung ist im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er zum einen den Mitgliedstaat, der wegen eines von einem anderen Mitgliedstaat gegen die Visumerteilung erhobenen Einwands eine endgültige Entscheidung über die Verweigerung des Visums auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 1 Buchst. a Ziff. vi der Verordnung Nr. 810/2009 in der durch die Verordnung Nr. 610/2013 geänderten Fassung erlassen hat, verpflichtet, in dieser Entscheidung den Mitgliedstaat, der den Einwand erhoben hat, den auf diesen Einwand gestützten konkreten Verweigerungsgrund – wobei gegebenenfalls die Gründe für den Einwand näher zu erläutern sind – und die Behörde, an die sich der Visumantragsteller wenden kann, um die in diesem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe in Erfahrung zu bringen, anzugeben, und zum anderen die Gerichte des Mitgliedstaats, der die Entscheidung erlassen hat, die materielle Rechtmäßigkeit des Einwands eines anderen Mitgliedstaats gegen die Visumerteilung nicht prüfen können, wenn gegen die Entscheidung ein Rechtsmittel nach Art. 32 Abs. 3 der Verordnung Nr. 810/2009 in der durch die Verordnung Nr. 610/2013 geänderten Fassung eingelegt wird.

Unterschriften