Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
VERICA TRSTENJAK
vom 29. November 2011 [1]

Rechtssache C-606/10

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)
gegen
Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Frankreich])

„Verordnung Nr. 562/2006 — Schengener Grenzkodex — Art. 13 — Einreiseverweigerung — Art. 5 — Voraussetzungen für die Einreise von visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen in den Schengenraum — Ministerieller Runderlass — Wiedereinreise von visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen mit vorläufigem Aufenthaltstitel — Rückreisevisum — Durchreise für Drittstaatsangehörige — Rechtssicherheit — Vertrauensschutz"

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen des französischen Conseil d'État betrifft die Auslegung 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) [2]. Dabei ersucht das vorlegende Gericht im Wesentlichen um Aufklärung über Inhalt und Anwendungsbereich der darin enthaltenen Vorgaben in Bezug auf die Einreiseverweigerung für visumpflichtige Drittstaatsangehörige sowie in Bezug auf die Erteilung von Rückreisevisa an Drittstaatsangehörige.

I – Anwendbares Recht

A – *Unionsrecht*

1. Schengener Grenzkodex [3]

2. Art. 2 des Schengener Grenzkodex (im Folgenden auch: SGK) lautet wie folgt:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

15. ‚Aufenthaltstitel'

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABL. L 105, S. 1.

3 — In der durch die Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 (ABl. L 85, S. 1) geänderten Fassung.

a) alle Aufenthaltstitel, die die Mitgliedstaaten nach dem einheitlichen Muster gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige ausstellen;

b) alle sonstigen von einem Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen ausgestellten Dokumente, die zum Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet oder zur Wiedereinreise in sein Hoheitsgebiet berechtigen, ausgenommen vorläufige Aufenthaltstitel, die für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Buchstabe a oder eines Asylantrags ausgestellt worden sind;

…“

3. Art. 3 SGK sieht unter der Überschrift „Anwendungsbereich“ vor:

„Diese Verordnung findet Anwendung auf alle Personen, die die Binnengrenzen oder die Außengrenzen eines Mitgliedstaats überschreiten, unbeschadet

a) der Rechte der Personen, die das Gemeinschaftsrecht auf freien Personenverkehr genießen;

b) der Rechte der Flüchtlinge und Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, insbesondere hinsichtlich der Nichtzurückweisung.“

4. Art. 5 SGK sieht unter der Überschrift „Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige“ vor:

„(1) Für einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten je Sechsmonatszeitraum gelten für einen Drittstaatsangehörigen folgende Einreisevoraussetzungen:

a) Er muss im Besitz eines oder mehrerer gültiger Reisedokumente sein, die ihn zum Überschreiten der Grenze berechtigen.

b) Er muss im Besitz eines gültigen Visums sein, falls dies nach der 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, vorgeschrieben ist, außer wenn er Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels oder eines gültigen Visums für den längerfristigen Aufenthalt ist.

…

…

(4) Abweichend von Absatz 1 gilt Folgendes:

a) Drittstaatsangehörigen, die nicht alle Voraussetzungen des Absatzes 1 erfüllen, aber Inhaber eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels, Visums für den längerfristigen Aufenthalt oder Rückreisevisums oder erforderlichenfalls eines Aufenthaltstitels oder eines Visums für den längerfristigen Aufenthalt und eines Rückreisevisums sind, wird die Einreise in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten zum Zwecke der Durchreise zur Erreichung des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats gestattet, der den Aufenthaltstitel, das Visum für den längerfristigen Aufenthalt oder das Rückreisevisum ausgestellt hat, es sei denn, sie sind auf der nationalen Ausschreibungsliste des Mitgliedstaats, an dessen Außengrenzen sie einreisen wollen, mit einer Anweisung ausgeschrieben, ihnen die Einreise oder die Durchreise zu verweigern.

b) Drittstaatsangehörigen, die die Voraussetzungen des Absatzes 1 mit Ausnahme des Buchstabens b erfüllen und persönlich an der Grenze vorstellig werden, kann die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gestattet werden, wenn gemäß der Verordnung (EG) Nr. 415/2003 des Rates vom 27. Februar 2003 über die Erteilung von Visa an der Grenze, einschließlich der Erteilung derartiger Visa an Seeleute auf der Durchreise, an der Grenze ein Visum erteilt wird.

…

c) Ein Mitgliedstaat kann Drittstaatsangehörigen, die eine oder mehrere Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht erfüllen, die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestatten. …“

5. Art. 13 Abs. 1 SGK bestimmt unter der Überschrift „Einreiseverweigerung“:

„Einem Drittstaatsangehörigen, der nicht alle Einreisevoraussetzungen des Artikels 5 Absatz 1 erfüllt und der nicht zu dem in Artikel 5 Absatz 4 genannten Personenkreis gehört, wird die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verweigert. Davon unberührt bleibt die Anwendung besonderer Bestimmungen zum Asylrecht und zum internationalen Schutz oder zur Ausstellung von Visa für längerfristige Aufenthalte.“

B – *Nationales Recht*

6. Art. L. 311-4 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden sowie über das Asylrecht lautet:

„Verfügt ein Fremder über eine Bestätigung über die Einreichung eines Antrags auf Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels, eine Bestätigung über die Einreichung eines Asylantrags oder eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis, berechtigt ihn das, in Frankreich zu sein, ohne dass dies der endgültigen Entscheidung über sein Aufenthaltsrecht vorgreift …“

II – Sachverhalt, Verfahren vor dem nationalen Gericht und Vorlagefragen

7. Streitgegenstand des Ausgangsverfahrens ist ein ministerieller Runderlass vom 21. September 2009, der die Voraussetzungen für eine Einreise in den Schengenraum von Drittstaatsangehörigen festlegt, die über eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis oder über eine von den französischen Behörden ausgestellte Bestätigung über die Einreichung eines Asylantrags oder eines Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels verfügen. Dabei sieht der Runderlass u. a. vor, dass visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die nur mit einer Bestätigung über die Einreichung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags bzw. nur mit einer im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags erteilten vorläufigen Aufenthaltsgenehmigung aus dem französischen Hoheitsgebiet ausgereist sind, nur mit einem von den Konsularbehörden oder in Ausnahmefällen von den Dienststellen der Präfektur erteilten Visum wieder in den Schengenraum einreisen können. Nach diesem Erlass erlaubt das von den Dienststellen der Präfektur ausgestellte Rückreisevisum das Überschreiten der Außengrenzen des Schengenraums grundsätzlich nur an Orten des französischen Hoheitsgebiets.

8. Die Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) begehrt als Klägerin des Ausgangsverfahrens die Aufhebung dieses Runderlasses, soweit er vorschreibt, den Inhabern von Bestätigungen über die Einreichung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels bzw. über die Einreichung eines Asylantrags die Wiedereinreise zu verweigern. Sie ist der Ansicht, der Runderlass beschränke sich nicht darauf, die Konsequenzen aus dem Schengener

Grenzkodex zu ziehen, sondern erweitere dessen Bestimmungen. Darüber hinaus missachte er den Grundsatz der Rechtssicherheit sowie den Vertrauensgrundsatz, da er unmittelbar anwendbar sei, obwohl Drittstaatsangehörige mit einem vorläufigen Aufenthaltstitel, die vor dem Erlass dieses ministeriellen Runderlasses ausgereist seien, aufgrund der bis dahin geltenden Auslegung von Art. L. 311-4 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Fremden sowie über das Asylrecht die Gestattung der Wiedereinreise in das französische Hoheitsgebiet hätten erwarten dürfen.

9. Das vorlegende Gericht ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Würdigung dieser Klage bis jetzt unbeantwortete Fragen zur Auslegung und Anwendung des Schengener Grenzkodex aufwirft. Vor diesem Hintergrund hat es das Ausgangsverfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 13 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) auf die Wiedereinreise eines Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats anzuwenden, der dem Drittstaatsangehörigen einen vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, wenn die Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats weder eine Einreise noch eine Durchreise, noch einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten erfordert?

2. Unter welchen Voraussetzungen kann ein Mitgliedstaat Drittstaatsangehörigen ein „Rückreisevisum“ im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a dieser Verordnung ausstellen? Kann insbesondere ein solches Visum die Einreise auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets beschränken?

3. Hätten nicht, soweit die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 – im Gegensatz zu den Bestimmungen des Übereinkommens über die Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 19. Juni 1990 in seiner Fassung vor der Änderung durch die Verordnung – jegliche Möglichkeit der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für Drittstaatsangehörige ausschließen sollte, die nur Inhaber eines für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitels sind, nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes Übergangsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige vorgesehen werden müssen, die aus deren Hoheitsgebiet ausgereist sind, während sie nur im Besitz einer für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltserlaubnis waren, und die nach Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 dorthin zurückkehren wollen?

III – Verfahren vor dem Gerichtshof

10. Die Vorlageentscheidung vom 15. Dezember 2010 ist bei der Kanzlei des Gerichtshofs am 22. Dezember 2010 eingegangen. Im schriftlichen Verfahren haben die Klägerin des Ausgangsverfahrens, die französische und die belgische Regierung sowie die Europäische Kommission Erklärungen eingereicht. An der Sitzung vom 20. Oktober 2011 haben die Vertreter der Klägerin des Ausgangsverfahrens, der französischen Regierung und der Kommission teilgenommen.

IV – Vorbringen der Parteien

11. Nach Auffassung der französischen Regierung, der belgischen Regierung und der Kommission ist die erste Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass Art. 13 SGK auch auf Drittstaatsangehörige anzuwenden ist, deren Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der ihnen einen vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, weder eine Einreise noch eine Durchreise noch einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten erfordert.

12. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens beantwortet die erste Vorlagefrage demgegenüber dahin gehend, dass Art. 5 in Verbindung mit Art. 13 SGK in dem Sinne auszulegen sei, dass eine Einreise auf der Grundlage eines Aufenthaltstitels, der die Voraussetzungen nach Art. 2 Nr. 15 SGK nicht erfülle, nur dann verweigert werden könne, wenn die betreffende Person an der Grenze eines anderen Mitgliedstaats als derjenige, der diesen Titel ausgestellt habe, um Einreise zwecks kurzem Aufenthalt ersuche.

13. Die zweite Vorlagefrage ist nach Auffassung der Kommission dahin gehend zu beantworten, dass das Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK die Wiedereinreise in den Schengenraum nicht auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets beschränken dürfe. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens vertritt im Ergebnis die gleiche Ansicht.

14. Die französische Regierung trägt in ihrer schriftlichen Stellungnahme hierzu vor, dass das Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK entweder ein nationales Visum für den längerfristigen Aufenthalt oder ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) sei[4]. Soweit sich ein Mitgliedstaat in einem konkreten Fall ausnahmsweise zur Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne von Art. 25 des Visakodex verpflichtet halten sollte, berechtige dieses im Prinzip nur zur Einreise in das Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats. In der mündlichen Verhandlung hat sich die französische Regierung allerdings dem Vorbringen der Kommission angeschlossen.

15. Die belgische Regierung trägt in diesem Zusammenhang vor, es stehe den Mitgliedstaaten zu, die Voraussetzungen für die Erteilung eines Rückreisevisums zu bestimmen. Ein Rückreisevisum könne allerdings nur zur Einreise in das eigene nationale Hoheitsgebiet berechtigen.

16. In Beantwortung der dritten Vorlagefrage heben die belgische Regierung und die Kommission hervor, dass der Schengener Grenzkodex die unionsrechtlichen Vorgaben zur Einreise von Drittstaatsangehörigen, die nur Inhaber eines für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitels seien, inhaltlich nicht wesentlich geändert habe. Nach Auffassung der Kommission sind die Probleme, die sich aus der Auslegung des Unionsrechts vor dem Runderlass vom 21. September 2009 bzw. aus der Anwendung dieses Runderlasses ergeben sollten, folglich nach nationalem Recht zu beurteilen.

17. Nach Auffassung der französischen Regierung ist die dritte Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass sich aus den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes keine Pflicht zur Einführung von Übergangsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige ergebe, die aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausgereist seien, während sie nur im Besitz eines vorläufigen Aufenthaltstitels gewesen seien, und die nach dem Inkrafttreten des Schengener Grenzkodex zurückkehren wollten.

4 — ABl. L 243, S. 1.

V – Rechtliche Würdigung

A – *Zur ersten Frage*

18. Mit seiner ersten Vorlagefrage ersucht das vorlegende Gericht um Aufschluss darüber, ob die in Art. 13 SGK festgesetzte Regelung zur Einreiseverweigerung für Drittstaatsangehörige auch auf visumpflichtige Drittstaatsangehörige Anwendung findet, die über die Schengener Außengrenzen erneut in den Mitgliedstaat, den sie nach dem Erhalt eines vorläufigen Aufenthaltstitels verlassen haben, einreisen wollen, ohne dabei das Hoheitsgebiet eines weiteren Mitgliedstaats zu betreten.

19. Meiner Auffassung nach ist diese Frage zu bejahen. Zu diesem Ergebnis führt mich eine systematische Auslegung des Schengener Grenzkodex nach Wortlaut und Zielsetzung.

20. Sinn und Zweck des Schengener Grenzkodex [5] ist die Festlegung eines Regelwerks für das Überschreiten der Binnen- und der Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union [6]. Dabei sollen Personen bei dem Überschreiten der – in Art. 2 Nr. 1 SGK definierten – Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit im Prinzip nicht kontrolliert werden [7], so dass die Personenkontrolle und wirksame Überwachung des Grenzübertritts an den – in Art. 2 Nr. 2 SGK definierten – Außengrenzen des Schengenraums sicherzustellen ist.

21. Die Grenzkontrollen an den Schengener Außengrenzen und die Einreiseverweigerung an diesen Außengrenzen sind in Art. 6 bis 13 SGK normiert. Hinsichtlich der Einreiseverweigerung enthält Art. 13 Abs. 1 Satz 1 SGK die allgemeine Regel, dass Drittstaatsangehörigen, die nicht alle Einreisevoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 erfüllen und die nicht zu dem in Art. 5 Abs. 4 genannten Personenkreis gehören, die Einreise in den Schengenraum verweigert wird. Art. 13 Abs. 1 Satz 2 SGK fügt hinzu, dass die Anwendung besonderer Bestimmungen zum Asylrecht und zum internationalen Schutz oder zur Ausstellung von Visa für längerfristige Aufenthalte davon unberührt bleiben. Art. 13 Abs. 2 bis 6 SGK normiert die weiteren Modalitäten der Einreiseverweigerung. So stellen die Grenzschutzbeamten nach Abs. 4 dieser Bestimmung beispielsweise sicher, dass Drittstaatsangehörige, denen die Einreise verweigert wurde, das Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats nicht betreten.

22. Gemäß Art. 3 SGK findet der Schengener Grenzkodex Anwendung auf *alle* Personen, die die Binnen- oder Außengrenzen des Schengenraums überschreiten.

23. Eine Wortlautauslegung von Art. 13 in Verbindung mit Art. 3 SGK führt demnach unmittelbar zu dem Ergebnis, dass die in Art. 13 normierte Einreiseverweigerung auf *alle* Drittstaatsangehörigen Anwendung findet, die über eine Schengener Außengrenze in einen Mitgliedstaat einreisen wollen, und zwar ungeachtet dessen, ob es sich um einen Versuch zur Wiedereinreise mit einem vorläufigen Aufenthaltstitel dieses Mitgliedstaats handelt oder nicht.

5 — Zum Hintergrund der Einführung des Schengener Grenzkodex vgl. nur Peers, S., „Key Legislative Developments on Migration in the European Union“, *European Journal of Migration and Law* 2006, S. 321 ff.

6 — Vgl. Art. 1 SGK. Zum räumlichen Geltungsbereich des Schengener Grenzkodex vgl. allerdings seine Erwägungsgründe 22 bis 28. Aufgrund der Ausnahmen, die hinsichtlich Großbritannien, Irland und Dänemark gelten, erstreckt sich der Schengenraum nur in einigen Aspekten auf Großbritannien und Irland. Auch Bulgarien, Zypern und Rumänien gelten noch nicht als Vollmitglieder des Schengenraums. Dafür haben sich einige Nichtmitgliedstaaten – Norwegen, Island und die Schweiz – der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands assoziiert. Vgl. dazu Röben, in: Das Recht der Europäischen Union (Hrsg. Grabitz/Hilf/Nettesheim), Art. 67 AEUV, Randnrn. 149 ff. (44. Ergänzungslieferung, Mai 2011). Vgl. in diesem Zusammenhang auch: Genson, R./Van de Rijt, W., „Décembre 2007 – Un élargissement de l’espace Schengen sans précédent“, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne* 2007, S. 652 ff. Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der Schengener Grenzkodex nur auf die europäischen Gebiete Frankreichs Anwendung findet.

7 — Vgl. Art. 20 SGK.

24. Auch der Umstand, dass ein Drittstaatsangehöriger, der aufgrund eines vorläufigen Aufenthaltstitels eines Mitgliedstaats über eine Schengener Außengrenze in diesen Mitgliedstaat wiedereinzureisen versucht, keinen Zutritt zum gesamten Schengenraum zu erlangen beabsichtigt, steht der Anwendung von Art. 13 SGK nicht entgegen.

25. Ausschlaggebend ist in diesem Zusammenhang, dass mit dem Schengener Grenzkodex die Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft und die Grenzkontrollen auf die Außengrenzen des Schengenraums verschoben wurden. Demnach sind die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex über die Einreiseverweigerung an den Außengrenzen im Prinzip auf den gesamten grenzüberschreitenden Personenverkehr anwendbar, auch wenn die Einreise über die Schengener Außengrenzen eines Mitgliedstaats nur zwecks Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat erfolgt.

26. Diese Auslegung wird gestützt durch Art. 13 Abs. 1 Satz 2 SGK, der auf die Möglichkeit der Einreise in einen Mitgliedstaat aufgrund asylrechtlicher Bestimmungen oder aufgrund eines nationalen Visums für längerfristige Aufenthalte Bezug nimmt. Dass in Art. 13 SGK diese Formen der Einreise über die Schengener Außengrenzen eines Mitgliedstaats zwecks – hauptsächlichen [8] und längerfristigen – Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat ausdrückliche Erwähnung finden, bestätigt, dass diese Bestimmung auf den gesamten die Schengener Außengrenzen überschreitenden Personenverkehr Anwendung findet.

27. Auch die in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 SGK enthaltene Verweisung auf Art. 5 SGK spricht für die vorgenannte Auslegung. Danach wird einem Drittstaatsangehörigen, der nicht alle Einreisevoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 erfüllt und nicht zu dem in Art. 5 Abs. 4 genannten Personenkreis gehört, die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verweigert. Da die Einreisevoraussetzungen des Art. 5 SGK sowohl die Einreise in den Schengenraum (Abs. 1) als auch die Einreise zwecks hauptsächlichen Aufenthalts in einem Mitgliedstaat (Abs. 4) betreffen, geht auch aus dieser Verweisung in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 SGK eindeutig hervor, dass Art. 13 SGK auch die Einreise von Drittstaatsangehörigen über die Schengener Außengrenzen eines Mitgliedstaats in solchen Fällen erfasst, in denen diese Einreise in erster Linie zwecks Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat erfolgt.

28. Nach alledem ist die erste Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass Art. 13 SGK auf die Wiedereinreise eines Drittstaatsangehörigen über die Schengener Außengrenzen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, der diesem Drittstaatsangehörigen einen vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, auch dann Anwendung findet, wenn die Wiedereinreise weder eine Einreise noch eine Durchreise, noch einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten erfordert.

29. In Anbetracht des konkreten Inhalts des ministeriellen Runderlasses vom 21. September 2009 möchte ich allerdings darauf hinweisen, dass das darin enthaltene pauschale Verbot der Wiedereinreise in der Praxis Fragen nach der Vereinbarkeit dieses Verbots mit den unionsrechtlichen Vorgaben im Bereich des Asylrechts aufwerfen könnte.

30. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht nämlich hervor, dass visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die aus dem französischen Hoheitsgebiet nur mit einem im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags erteilten vorläufigen Aufenthaltstitel oder einer Bestätigung über die Einreichung eines Asylantrags oder eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels ausgereist sind, nur mit einem von den Konsularbehörden oder in Ausnahmefällen von den Dienststellen der

8 — Mit der Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt (ABl. L 85, S. 1) wurde Art. 21 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen in dem Sinne geändert, dass Drittstaatsangehörige mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, das von einem Mitgliedstaat ausgestellt wurde, für drei Monate in einem Zeitraum von sechs Monaten zu den gleichen Bedingungen wie Inhaber von Aufenthaltstiteln in andere Mitgliedstaaten reisen dürfen. Vgl. dazu Dienelt, K., in: *Ausländerrecht* (Hrsg. Bergmann, J./Dienelt, K./Röseler, S.), 9. Aufl., 2011, AufenthG § 6, Randnr. 37.

Präfektur erteilten Rückreisevisum wieder in den Schengenraum einreisen dürfen. Damit scheint dieser ministerielle Runderlass die Vorgaben des Art. 13 Abs. 1 Satz 2 SGK nicht zu übernehmen, nach dem die besonderen Bestimmungen zum Asylrecht und zum internationalen Schutz unberührt bleiben. Diese Öffnungsklausel im Hinblick auf das Asylrecht könnte beispielsweise in solchen Fällen zum Tragen kommen, in denen eine Verweigerung der Wiedereinreise gegen den sogenannten Grundsatz des *Non-refoulement* und demnach gegen Art. 18 der Grundrechtecharta verstoßen würde [9]. Falls sich das Fehlen einer solchen Öffnungsklausel im ministeriellen Runderlass in der Praxis in dem Sinne auswirken sollte, dass Flüchtlinge direkt oder indirekt in einen Verfolgungsstaat zurückgewiesen würden, wäre folglich die Unionsrechtskonformität des Runderlasses unter diesem Blickwinkel zu überprüfen. Da diese Problematik jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens ist, werde ich nicht weiter darauf eingehen.

B – *Zur zweiten Frage*

31. Mit seiner zweiten Vorlagefrage ersucht das vorlegende Gericht um Auskunft über die Voraussetzungen, unter denen ein Mitgliedstaat Drittstaatsangehörigen ein Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK ausstellen kann. Insbesondere möchte es wissen, ob ein solches Rückreisevisum die Einreise in den Schengenraum auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets beschränken kann.

32. Hintergrund dieser Frage ist der Umstand, dass der im Ausgangsverfahren streitgegenständliche Runderlass die Wiedereinreise in den Schengenraum von visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen, die in Frankreich einen im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags erteilten vorläufigen Aufenthaltstitel oder eine Bestätigung über die Einreichung eines Asylantrags oder eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels erhalten haben und nur mit diesem Titel oder dieser Bestätigung ausgereist sind, nur mit einem von den Konsularbehörden oder in Ausnahmefällen von den Dienststellen der Präfektur erteilten Rückreisevisum erlaubt. In diesem Runderlass wird zudem darauf hingewiesen, dass ein von den Dienststellen der Präfektur ausgestelltes Rückreisevisum das Überschreiten der Außengrenzen des Schengenraums grundsätzlich nur an Orten des französischen Hoheitsgebiets erlaubt.

33. Mit seiner zweiten Vorlagefrage knüpft das vorlegende Gericht folglich bei der im ministeriellen Runderlass enthaltenen Vorgabe an, dass das präfektorale Rückreisevisum grundsätzlich nur eine Wiedereinreise über die Schengener Außengrenzen der Französischen Republik erlaubt. Vor diesem Hintergrund fragt es im Wesentlichen, ob ein Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK die Vorgabe enthalten darf, dass die Wiedereinreise in den ausstellenden Mitgliedstaat nur über die Schengener Außengrenzen dieses Mitgliedstaats erfolgen kann.

34. In terminologischer Hinsicht ist zunächst hervorzuheben, dass der Begriff des Rückreisevisums im Schengener Grenzkodex nicht definiert wird [10]. Dennoch liefert Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK wichtige Hinweise, die zur Begriffsbestimmung beitragen können. Seinem Wortlaut nach gewährt diese Vorschrift Drittstaatsangehörigen, die nicht alle Voraussetzungen für eine Einreise in den Schengenraum erfüllen, aber Inhaber eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels, eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt oder eines Rückreisevisums sind, ein Einreiserecht in die anderen Mitgliedstaaten zum Zweck der Durchreise zu demjenigen Mitgliedstaat,

9 — Zum Grundsatz des *Non-refoulement* und dem Recht auf Asyl gemäß Art. 18 der Grundrechtecharta vgl. meine Schlussanträge vom 22. September 2011 in der Rechtssache N.S. (C-411/10, anhängig beim Gerichtshof, Nr. 114).

10 — In ihrem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, KOM(2011) 118 endg., hat die Kommission im Übrigen die Streichung des Begriffs „Wiedereinreisevisum“ in Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK vorgeschlagen, weil dieser Begriff überholt und irreführend sei.

der den Aufenthaltstitel, das nationale Visum oder das Rückreisevisum ausgestellt hat. Aus dieser begrifflichen Differenzierung zwischen Aufenthaltstitel, nationalem Visum und Rückreisevisum geht hervor, dass das Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK weder ein mitgliedstaatlicher Aufenthaltstitel noch ein nationales Visum für den längerfristigen Aufenthalt ist.

35. Aus den in Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)[11] enthaltenen Begriffsbestimmungen kann darüber hinaus gefolgert werden, dass das Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK kein „Visum" im Sinne des Visakodex ist. Denn gemäß Art. 2 Nr. 2 des Visakodex ist ein Visum die von einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung im Hinblick auf die Durchreise durch das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder einen geplanten Aufenthalt in diesem Gebiet von höchstens drei Monaten je Sechsmonatszeitraum ab dem Zeitpunkt der ersten Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder im Hinblick auf die Durchreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen von Mitgliedstaaten. Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK betrifft jedoch typischerweise gerade solche Fälle, in denen der Drittstaatsangehörige eben nicht über ein Visum im Sinne von Art. 2 Nr. 2 des Visakodex verfügt.

36. Meiner Auffassung nach kann auch das in Art. 2 Nr. 4 des Visakodex definierte „Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" einem Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK nicht gleichgestellt werden. Wenn dies der Wille des Verordnungsgebers gewesen wäre, hätte es nahegelegen, den Begriff des Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit in Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK ausdrücklich zu verwenden. Denn dieser Visumtyp war bereits in Art. 16 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (im Folgenden: SDÜ)[12] normiert[13]. Auch die im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit verabschiedete Gemeinsame Konsularische Instruktion[14] (im Folgenden: GKI) nahm in Teil I, Abschnitt 2 unter der Überschrift „Begriffsbestimmung und Visumkategorien" ausdrücklich auf die Kategorie der Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit Bezug. Wenn mit dem Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK ein „Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit" gemeint wäre, hätte der Verordnungsgeber letzteren Begriff folglich ohne Weiteres verwenden können.

37. Aus meinen vorstehenden Überlegungen ergibt sich, dass das Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK einen Titel darstellt, der einem Drittstaatsangehörigen, der weder über einen Aufenthaltstitel noch über ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt noch über ein Visum oder ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne des Visakodex verfügt, aber dennoch aus dem Mitgliedstaat, in dem er sich befindet, ausreisen möchte, erteilt werden kann, um ihm eine spätere Wiedereinreise in diesen Mitgliedstaat zu ermöglichen. Damit erscheint das Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK als eine mitgliedstaatliche Erlaubnis, die es einem Drittstaatsangehörigen, der weder einen Aufenthaltstitel, noch ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt noch ein Visum oder ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne des Visakodex hat, ermöglicht, diesen Mitgliedstaat zu einem bestimmten Zweck zu verlassen und anschließend wieder in diesen Mitgliedstaat einzureisen.

38. Die Bedingungen für die Erteilung einer solchen nationalen Wiedereinreisegenehmigung sind im Schengener Grenzkodex nicht konkret festgelegt. Meines Erachtens verbietet es der Schengener Grenzkodex den Mitgliedstaaten somit grundsätzlich nicht, das Rückreisevisum in dem Sinne inhaltlich auszugestalten, dass eine Wiedereinreise in den Mitgliedstaat nur über eine Schengener Außengrenze dieses Mitgliedstaats erlaubt ist.

11 — ABl. L 243, S. 1.

12 — Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. 2000, L 239, S. 19).

13 — Art. 16 SDÜ wurde durch den Visakodex aufgehoben.

14 — Gemeinsame Konsularische Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden (ABl. 2005, C 326, S. 1).

39. Die Kommission teilt diese Auffassung nicht. Aus der Feststellung, dass dem Inhaber eines Rückreisevisums gemäß Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK ein Durchreiserecht durch die anderen Mitgliedstaaten des Schengenraums zusteht, folgert sie, dass das Rückreisevisum auch stets eine Wiedereinreise über die Schengener Binnengrenzen des ausstellenden Mitgliedstaats erlauben müsse.

40. Diese Analyse überzeugt mich nicht. Meiner Auffassung nach ist das in Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK normierte Durchreiserecht in dem Sinne zu deuten, dass ein Rückreisevisum den – nicht in die nationalen Ausschreibungslisten eingetragenen – Visuminhaber zur Durchreise durch die anderen Mitgliedstaaten des Schengenraums berechtigt, *soweit* es eine Wiedereinreise über die Schengener Binnengrenzen des ausstellenden Mitgliedstaats erlaubt. Die Frage, *ob* das Rückreisevisum die Wiedereinreise über die Schengener Binnengrenzen des ausstellenden Mitgliedstaats stets erlauben muss, ist hingegen nicht Regelungsgegenstand des Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK. Damit lässt sich aus Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK auch keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten folgern, im Fall der Erteilung eines Rückreisevisums die Wiedereinreise sowohl über die eigenen Schengener Außen- als auch über die eigenen Schengener Binnengrenzen zu erlauben.

41. In diesem Zusammenhang ist insbesondere hervorzuheben, dass der Schengener Grenzkodex auf der Grundlage von Art. 62 Nrn. 1 und 2 Buchst. a EG erlassen wurde. Nach Art. 62 Nr. 1 EG beschließt der Rat Maßnahmen, die sicherstellen, dass Personen, seien es Bürger der Union oder Staatsangehörige dritter Länder, beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden. Nach Art. 62 Nr. 2 Buchst. a EG beschließt der Rat Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, mit denen Normen und Verfahren, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Personenkontrollen an diesen Grenzen einzuhalten sind, festgelegt werden. Diese primärrechtliche Grundlage ermächtigt den Verordnungsgeber nicht zum Erlass einer Regelung, die die Voraussetzungen für die Erteilung eines nationalen Rückreisevisums im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK durch einen Mitgliedstaat festlegt. Daraus ergibt sich unmittelbar, dass die einzelnen Bestimmungen des Schengener Grenzkodex nicht herangezogen werden können, um die den Mitgliedstaaten verbliebenen Kompetenzen, nationale Rückreisevisa mit den Ort des Grenzübertritts betreffenden Einreiseauflagen zu verbinden, zu beschneiden.

42. Falls sich der Gerichtshof, anders als von mir vertreten, der Auffassung der Kommission anschließen sollte, hätte dies auch weitreichende Folgen für die Erteilung nationaler Visa für den längerfristigen Aufenthalt. Da nach Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK nicht nur den Inhabern von Rückreisevisa, sondern auch den Inhabern nationaler Visa für den längerfristigen Aufenthalt ein Durchreiserecht durch die anderen Mitgliedstaaten des Schengenraums zusteht, wäre eine aus diesem Durchreiserecht abgeleitete Verpflichtung zur Ausstellung von Rückreisevisa ohne örtliche Einreisebeschränkungen logischerweise auf die Ausstellung nationaler Visa für den längerfristigen Aufenthalt übertragbar. Damit entfiele für die Mitgliedstaaten folglich die Möglichkeit, nationale Visa für den längerfristigen Aufenthalt mit örtlichen Einreisebeschränkungen zu erlassen.

43. Diese Überlegungen führen mich zu dem Ergebnis, dass das Durchreiserecht der Inhaber von Rückreisevisen nach Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK durch die vom Zielmitgliedstaat festgelegten Einreisemodalitäten bedingt ist und nicht umgekehrt. Wenn sich ein Mitgliedstaat folglich dafür entscheidet, ein Rückreisevisum ohne örtliche Einreisebeschränkungen auszustellen, berechtigt dies den Inhaber dieses Visums zur Durchreise durch die anderen Mitgliedstaaten des Schengenraums gemäß Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK, falls sich der Visuminhaber für eine Einreise über eine Schengener Binnengrenze des ausstellenden Mitgliedstaats entscheiden sollte. Wenn sich ein Mitgliedstaat hingegen dafür entscheidet, ein Rückreisevisum mit Einreiseverpflichtung über die eigenen Schengener Außengrenzen auszustellen, wird dem Inhaber dieses Visums nur eine Einreise über die Schengener Außengrenzen dieses Mitgliedstaats erlaubt, so dass ihm auch kein Durchreiserecht durch die anderen Mitgliedstaaten im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK zustehen kann.

44. Zusammenfassend ergibt sich aus meinen vorstehenden Überlegungen, dass der Schengener Grenzkodex den Mitgliedstaaten nicht verbietet, ein Rückreisevisum mit örtlichen Einreisebeschränkungen zu erlassen.

45. Andere primär- oder sekundärrechtliche Einwände gegen eine mitgliedstaatliche Beschränkung von Rückreisevisa auf die Einreise über die Schengener Außengrenzen dieses Mitgliedstaats sind nicht ersichtlich. Ein wichtiger Beleg für die prinzipielle Unionsrechtsmäßigkeit einer solchen Beschränkung findet sich überdies in der Regelung zu den Schengener Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit.

46. Vor dem Erlass des Visakodex fanden sich die unionsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit in verschiedenen Artikeln unterschiedlicher Regelungsinstrumente, insbesondere im SDÜ sowie im GKI. In Teil I, Abschnitt 2, Punkt 2.3 GKI wurde zu den Modalitäten der Einreise aufgrund eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausdrücklich ausgeführt, dass die Ein- und Ausreise in bzw. aus dem Mitgliedstaat erfolgen mussten, auf dessen Hoheitsgebiet die Gültigkeit des Visums beschränkt war.

47. Wenngleich der Visakodex keine eindeutige Aussage zu den Einreisemodalitäten auf der Grundlage eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne von Art. 25 des Visakodex enthält, deutet die Begründung der Kommission zum Entwurf für die Verordnung über den Visakodex darauf hin, dass in dieser Hinsicht die existierende Rechtslage nach dem Willen des Verordnungsgebers beibehalten bleiben sollte [15]. Dies bildet erneut ein wichtiges Indiz für die prinzipielle Unionsrechtskonformität einer nationalen Rückreiseregelung, die die Einreise in den Schengenraum auf bestimmte Außengrenzen beschränkt.

48. Nach alledem ist die zweite Vorlagefrage in dem Sinne zu beantworten, dass ein Mitgliedstaat, der einem Drittstaatsangehörigen ein Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a des Schengener Grenzkodex erteilt, die Wiedereinreise aufgrund dieses Rückreisevisums auf seine Schengener Außengrenzen beschränken kann.

49. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die französische Regierung in ihrer Antwort zur zweiten Frage vorgetragen hat, dass die Rückreise von Drittstaatsangehörigen, deren vorläufiger Aufenthaltstitel nicht zur Wiedereinreise berechtige, im Bedarfsfall bevorzugt durch die Erteilung eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt ermöglicht werde. Die belgische Regierung trägt vor, dass die Wiedereinreise solcher Drittstaatsangehörigen in der Praxis durch die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne von Art. 25 des Visakodex ermöglicht werde.

50. Wenn sich ein Mitgliedstaat, wie von der französischen Regierung vorgetragen, dafür entscheidet, die Wiedereinreise von Drittstaatsangehörigen, deren vorläufiger Aufenthaltstitel nicht zu einer Rückreise berechtigt, bevorzugt durch die Erteilung eines nationalen Visums für den längerfristigen Aufenthalt zu ermöglichen, steht das Unionsrecht einer Beschränkung dieses Visums auf eine Wiedereinreise in den Schengenraum über Orte des nationalen Hoheitsgebiets grundsätzlich nicht entgegen. Denn gemäß Art. 18 SDÜ sind Visa für den längerfristigen Aufenthalt nationale Visa, so dass es den Mitgliedstaaten aus unionsrechtlicher Perspektive im Prinzip zusteht, die Einreise in den Schengenraum auf der Grundlage dieser Visa auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets zu beschränken [16].

15 — Aus den Einzelerläuterungen zum Entwurf geht nämlich hervor, dass die über das SDÜ und die GKI verteilten Bestimmungen zu den Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit vor allem aus Gründen der Übersichtlichkeit und zur Gewährleistung einer einheitlichen Rechtsanwendung in einen einzigen Artikel zusammengeführt werden sollten. Vgl. den Entwurf eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft, KOM(2006) 403 endg., S. 12.

16 — Zur Unionsrechtskonformität einer solchen Einschränkung siehe die Nrn. 38 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

51. Aus meinen obigen Überlegungen geht zudem hervor, dass, wenn sich ein Mitgliedstaat, wie von der belgischen Regierung vorgetragen, dafür entscheidet, die Wiedereinreise von Drittstaatsangehörigen durch die Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne von Art. 25 des Visakodex zu ermöglichen, die Wiedereinreise grundsätzlich über die Schengener Außengrenzen des Mitgliedstaats zu erfolgen hat, auf dessen Hoheitsgebiet die Gültigkeit des Visums beschränkt ist [17].

C – *Zur dritten Frage*

52. Mit seiner dritten Vorlagefrage knüpft das vorlegende Gericht bei dem im Schengener Grenzkodex normierten Einreiseverbot für visumpflichtige Drittstaatsangehörige an, die lediglich über einen für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitel verfügen. Dabei fragt es im Wesentlichen, ob die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes der Anwendung dieser Bestimmungen zum Einreiseverbot entgegenstehen, soweit dadurch Drittstaatsangehörige, die vor dem Inkrafttreten des Schengener Grenzkodex aus dem Schengenraum in der Annahme ausgereist sind, mit ihren vorläufigen Aufenthaltstiteln wiedereinreisen zu können, nach dem Inkrafttreten des Grenzkodex dazu nicht mehr in der Lage sind.

53. Diese Frage stellt das vorlegende Gericht deshalb, weil sich vor dem ministeriellen Runderlass vom 21. September 2009 in Frankreich offensichtlich eine Verwaltungspraxis herausgebildet hatte, nach der visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die lediglich über einen für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitel verfügten, über die Schengener Außengrenzen aus dem nationalen Hoheitsgebiet aus- und wieder dorthin einreisen konnten, solange dieser Titel nicht abgelaufen war. Mit dem ministeriellen Runderlass sollte dieser Praxis ohne Übergangsfrist ein Ende gesetzt werden, so dass visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die vor dem ministeriellen Runderlass das französische Hoheitsgebiet mit einem solchen vorläufigen Aufenthaltstitel verlassen hatten, nicht mehr ohne Visum oder anderen zur Einreise berechtigenden Titel in den Schengenraum zurückkehren konnten.

54. Zur Beantwortung der dritten Vorlagefrage ist zunächst hervorzuheben, dass das im ministeriellen Runderlass vom 21. September 2009 festgestellte Verbot der Wiedereinreise den Vorgaben des Schengener Grenzkodex entspricht. Aus Art. 5 Abs. 1 SGK in Verbindung mit Art. 2 Nr. 15 Buchst. b und Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK geht nämlich hervor, dass vorläufige Aufenthaltstitel, die für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellt worden sind, nicht zur Einreise in den Schengenraum verwendet werden können. Der ministerielle Runderlass vom 21. September 2009 stellt vor diesem Hintergrund zu Recht klar, dass visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen, die nur mit einem solchen vorläufigen Aufenthaltstitel aus dem französischen Hoheitsgebiet ausgereist sind, keine freie Wiedereinreise über die Schengener Außengrenzen gewährt werden darf.

55. Da der Schengener Grenzkodex gemäß Art. 40 SGK bereits am 13. Oktober 2006 in Kraft getreten ist, stellt der ministerielle Runderlass vom 21. September 2009 lediglich die Rechtslage klar, wie sie ab dem 13. Oktober 2006 auch in Frankreich – jedenfalls in dessen europäischem Hoheitsgebiet [18] – galt. Vor diesem Hintergrund ist unmittelbar ersichtlich, dass der Umstand, dass visumpflichtige Drittstaatsangehörige kurz vor dem ministeriellen Runderlass vom 21. September 2009 im Vertrauen auf eine unionsrechtswidrige Verwaltungspraxis das französische Hoheitsgebiet über eine Schengener

17 — Siehe dazu die Nrn. 45 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

18 — Der Schengener Grenzkodex findet nur auf die europäischen Gebiete Frankreichs Anwendung; vgl. dazu Erwägungsgrund 21 des Schengener Grenzkodex.

Außengrenze verlassen haben, ohne über einen zur Wiedereinreise in den Schengenraum berechtigenden Titel zu verfügen, nicht herangezogen werden kann, um die einschlägigen Bestimmungen des Schengener Grenzkodex im Licht der unionsrechtlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit in Frage zu stellen.

56. Zum Grundsatz des Vertrauensschutzes genügt in diesem Zusammenhang die Feststellung, dass die Berufung auf ihn gegenüber einer Unionsregelung nur möglich ist, wenn auf Unionsebene und demnach von einem Unionsorgan eine Lage geschaffen wurde, die ein berechtigtes Vertrauen in deren Fortbestand hervorrufen konnte [19]. Ein solches vertrauensbegründendes Verhalten der Unionsorgane gab es vorliegend nicht. Denn soweit bei den visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen mit vorläufigen Aufenthaltstiteln, die nicht zur Wiedereinreise in den Schengenraum berechtigen, ein entgegengesetztes Vertrauen hinsichtlich ihrer Wiedereinreise in das französische Hoheitsgebiet entstanden sein sollte, war es auf eine unionsrechtswidrige französische Verwaltungspraxis zurückzuführen. Eine solche unionsrechtswidrige nationale Verwaltungspraxis kann kein berechtigtes Vertrauen der Drittstaatsangehörigen darauf begründen, weiterhin in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung zu kommen [20].

57. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt nach ständiger Rechtsprechung, dass Rechtsakte der Union eindeutig sind und dass ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar ist [21]. Meines Erachtens erfüllen die Bestimmungen des Schengener Grenzkodex zur Wiedereinreise auf der Grundlage von vorläufigen Aufenthaltstiteln, die für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellt worden sind, die Voraussetzungen der Eindeutigkeit und Vorhersehbarkeit. Wie ich bereits ausgeführt habe, geht aus Art. 5 Abs. 1 SGK in Verbindung mit Art. 2 Nr. 15 Buchst. b und Art. 5 Abs. 4 Buchst. a SGK hervor, dass solche vorläufige Aufenthaltstitel nicht zur Wiedereinreise in den Schengenraum berechtigen [22]. Darüber hinaus ist zu betonen, dass der Schengener Grenzkodex am 13. April 2006 und somit sechs Monate vor seinem Inkrafttreten im Amtsblatt veröffentlicht worden ist, so dass auch die Vorsehbarkeit der ab dem 13. Oktober 2006 geltenden Regelungen gewährleistet war.

58. Aus alledem folgt, dass die Prüfung der dritten Vorlagefrage nichts ergeben hat, was auf einen Verstoß gegen die unionsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Kontext des Inkrafttretens des Schengener Grenzkodex schließen ließe.

VI – Ergebnis

59. Auf der Grundlage der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 13 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) findet auf die Wiedereinreise eines Drittstaatsangehörigen über die Schengener Außengrenzen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, der diesem

19 — Urteile vom 6. März 2003, Niemann (C-14/01, Slg. 2003, I-2279, Randnr. 56), vom 13. April 2000, Karlsson u. a. (C-292/97, Slg. 2000, I-2737, Randnr. 63), und vom 15. April 1997, Irish Farmers Association u. a. (C-22/94, Slg. 1997, I-1809, Randnr. 19). Vgl. dazu ferner Bungenberg, M., in: *Handbuch der Europäischen Grundrechte* (Hrsg.: Heselhaus/Nowak), München 2006, § 33, Randnrn. 11 ff.; Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, München 2010, Einl. Randnr. 37.

20 — Vgl. in diesem Zusammenhang auch Urteile vom 7. April 2011, Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, Slg. 2011, I-2775, Randnr. 47), vom 16. März 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Slg. 2006, I-2619, Randnr. 31), vom 1. April 1993, Lageder u. a. (C-31/91 bis C-44/91, Slg. 1993, I-1761, Randnr. 35), und vom 26. April 1988, Krücken (316/86, Slg. 1988, 2213, Randnr. 24).

21 — Vgl. nur Urteile vom 21. Juli 2011, Alcoa Trasformazioni/Kommission (C-194/09 P, Slg. 2011, I-6311, Randnr. 71), und vom 14. Oktober 2010, Nuova Agricast und Cofra/Kommission (C-67/09 P, Slg. 2010, I-9811, Randnr. 77).

22 — Siehe dazu Nr. 54 der vorliegenden Schlussanträge.

Drittstaatsangehörigen einen vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, auch dann Anwendung, wenn die Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats weder eine Einreise noch eine Durchreise, noch einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten erfordert.

2. Ein Mitgliedstaat, der einem Drittstaatsangehörigen ein Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a des Schengener Grenzkodex erteilt, kann die Wiedereinreise aufgrund dieses Rückreisevisums auf seine Schengener Außengrenzen beschränken.

3. Die Prüfung der dritten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was auf einen Verstoß gegen die unionsrechtlichen Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Kontext des Inkrafttretens des Schengener Grenzkodex schließen ließe.