Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

14. Juni 2012*

„Verordnung (EG) Nr. 562/2006 — Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) — Art. 13 — Drittstaatsangehörige mit vorläufigem Aufenthaltstitel — Nationale Regelung, die Drittstaatsangehörigen, die über einen vorläufigen Aufenthaltstitel verfügen, die Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der diesen Titel ausgestellt hat, ohne Rückreisevisum verbietet — Begriff des ‚Rückreisevisums' — Frühere Verwaltungspraxis, nach der eine Wiedereinreise ohne Rückreisevisum zulässig war — Keine Erforderlichkeit von Übergangsmaßnahmen"

In der Rechtssache C-606/10

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Conseil d'État (Frankreich) mit Entscheidung vom 15. Dezember 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 22. Dezember 2010, in dem Verfahren

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues sowie der Richter U. Lõhmus, A. Rosas (Berichterstatter), A. Ó Caoimh und A. Arabadjiev,

Generalanwältin: V. Trstenjak,

Kanzler: R. Şereş, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 20. Oktober 2011,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— der Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE), vertreten durch ihren Präsidenten J.-É. Malabre,

— der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues, J.-S. Pilczer und B. Beaupère-Manokha als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

— der belgischen Regierung, vertreten durch T. Materne und C. Pochet als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch D. Maidani und M. Wilderspin als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 29. November 2011

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a und 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) (ABl. L 105, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 81/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Januar 2009 (ABl. L 35, S. 56) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 562/2006).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Nationale Vereinigung zur Unterstützung von Ausländern an den Grenzen, im Folgenden: ANAFE) und dem Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (Minister für Inneres, die Überseegebiete, die Gebietskörperschaften und Einwanderung) über den Runderlass des Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (Minister für Einwanderung, Integration, nationale Identität und Förderung der Solidarität) vom 21. September 2009 über die Voraussetzungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen in den Schengenraum, die über eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis und eine von den französischen Behörden ausgestellte Bestätigung über die Einreichung eines Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels verfügen (im Folgenden: Runderlass vom 21. September 2009).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Die Erwägungsgründe 1 bis 3 und 6 der Verordnung Nr. 562/2006 lauten:

„(1) Der Erlass von Maßnahmen nach Artikel 62 Nummer 1 des [EG-]Vertrags, die sicherstellen, dass Personen beim Überschreiten der Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, ist Teil des Ziels der Union nach Artikel 14 des Vertrags, einen Raum ohne Binnengrenzen aufzubauen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist.

(2) Gemäß Artikel 61 des Vertrags muss die Schaffung eines Raums des freien Personenverkehrs mit flankierenden Maßnahmen einhergehen. Zu diesen Maßnahmen gehört die in Artikel 62 Nummer 2 des Vertrags vorgesehene gemeinsame Politik bezüglich des Überschreitens der Außengrenzen.

(3) Beim Erlass gemeinsamer Maßnahmen bezüglich des Überschreitens der Binnengrenzen durch Personen sowie bezüglich der Grenzkontrollen an den Außengrenzen sollte dem in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, insbesondere den einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens 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), am 19. Juni 1990 in Schengen (Luxemburg) unterzeichnet (im Folgenden: SDÜ)] sowie dem Gemeinsamen Handbuch [der Außengrenzen (ABl. 2002, C 313, S. 97)] Rechnung getragen werden.

…

(6) Grenzkontrollen liegen nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats, an dessen Außengrenzen sie erfolgen, sondern auch im Interesse sämtlicher Mitgliedstaaten, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft haben. Grenzkontrollen sollten zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und des Menschenhandels sowie zur Vorbeugung jeglicher Bedrohung der inneren Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit und der internationalen Beziehungen der Mitgliedstaaten beitragen."

4 Art. 2 der Verordnung Nr. 562/2006 lautet:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

15. ‚Aufenthaltstitel'

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 [ABl. L 157, S. 1] 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;

…"

5 Art. 3 („Anwendungsbereich") der Verordnung Nr. 562/2006 bestimmt:

„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."

6 Art. 5 („Einreisevoraussetzungen für Drittstaatsangehörige") der Verordnung Nr. 562/2006 lautet:

„(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 [(ABl. L 81, S. 1)], vorgeschrieben ist, außer wenn er Inhaber eines gültigen Aufenthaltstitels ist.

c) Er muss den Zweck und die Umstände des beabsichtigten Aufenthalts belegen, und er muss über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowohl für die Dauer des beabsichtigten Aufenthalts als auch für die Rückreise in den Herkunftsstaat oder für die Durchreise in einen Drittstaat, in dem seine Zulassung gewährleistet ist, verfügen oder in der Lage sein, diese Mittel rechtmäßig zu erwerben.

d) Er darf nicht im SIS [Schengener Informationssystem] zur Einreiseverweigerung ausgeschrieben sein.

e) Er darf keine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit, die öffentliche Gesundheit oder die internationalen Beziehungen eines Mitgliedstaats darstellen und darf insbesondere nicht in den nationalen Datenbanken der Mitgliedstaaten zur Einreiseverweigerung aus denselben Gründen ausgeschrieben worden sein.

…

(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 oder Rückreisevisums oder erforderlichenfalls beider Dokumente sind, wird die Einreise in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten zum Zwecke der Durchreise zur Erreichung des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats gestattet, der den Aufenthaltstitel 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 [ABl. L 64, S. 1], 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. Liegt zu dem betreffenden Drittstaatsangehörigen eine Ausschreibung gemäß Absatz 1 Buchstabe d vor, so unterrichtet der Mitgliedstaat, der dessen Einreise in sein Hoheitsgebiet gestattet, die anderen Mitgliedstaaten darüber.“

7 Art. 13 („Einreiseverweigerung“) derselben Verordnung bestimmt in Abs. 1:

„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.“

8 Die Verordnung Nr. 562/2006, die in allen ihren Teilen verbindlich ist und in den Mitgliedstaaten unmittelbar gilt, ist gemäß ihrem Art. 40 am 13. Oktober 2006 in Kraft getreten.

9 Art. 2 („Begriffsbestimmungen“) der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243, S. 1) bestimmt:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

…

2. ‚Visum‘ die von einem Mitgliedstaat erteilte Genehmigung im Hinblick auf

   a) 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

   b) die Durchreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen von Mitgliedstaaten;

…

4. ‚Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit‘ ein für das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, aber nicht aller Mitgliedstaaten, gültiges Visum;

…“

10 Art. 25 („Erteilung eines Visums mit räumlich beschränkter Gültigkeit“) der Verordnung Nr. 810/2009 bestimmt in seinen Abs. 1 bis 3:

„(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 [der Verordnung Nr. 562/2006] 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 Sechsmonatszeitraums erteilt wird, innerhalb dessen er bereits ein einheitliches Visum oder ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit für einen dreimonatigen Aufenthalt 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.

(3) Ist der Antragsteller im Besitz eines Reisedokuments, das in einem oder mehreren, aber nicht in allen Mitgliedstaaten anerkannt wird, so wird ein Visum erteilt, das für das Hoheitsgebiet der das Reisedokument anerkennenden Mitgliedstaaten gültig ist. Erkennt der ausstellende Mitgliedstaat das Reisedokument des Antragstellers nicht an, ist das erteilte Visum nur für diesen Mitgliedstaat gültig."

Die französische Regelung

11 In Art. L. 311-4 des Gesetzes über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern sowie über das Asylrecht heißt es:

„Verfügt ein Ausländer 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 …"

12 In dem Runderlass vom 21. September 2009 heißt es u. a.:

„Gemäß den Art. [5 Abs. 1 Buchst. b,] 7 und 13 [der Verordnung Nr. 562/2006] ist zu kontrollieren, ob die Voraussetzungen für die Einreise von visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen in den Schengenraum erfüllt sind. Diese Voraussetzungen sind der Besitz eines Visums oder eines ‚gültigen Aufenthaltstitels'.

Nach der Begriffsbestimmung eines Aufenthaltstitels in Art. 2 [Nr.] 15 [der Verordnung Nr. 562/2006] umfasst dieser Begriff alle Dokumente, die zum Aufenthalt im nationalen Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder zur Wiedereinreise in sein Hoheitsgebiet berechtigen, ausgenommen vorläufige Aufenthaltstitel, die für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellt worden sind.

Außerdem hat der Conseil d'État … festgestellt, dass ein Ausländer, der über einen Titel verfügt, der ihn, wenn auch nur vorübergehend, zum Aufenthalt in Frankreich berechtigt, aus dem nationalen Hoheitsgebiet aus- und wieder dorthin einreisen kann, solange dieser Titel nicht abgelaufen ist, und zwar ohne ein Visum beantragen zu müssen.

Aus den Bestimmungen [der Verordnung Nr. 562/2006] in Verbindung mit der Rechtsprechung des Conseil d'État folgt:

1. Zur freien Wiedereinreise in den Schengenraum berechtigen

   a) alle vorläufigen Aufenthaltserlaubnisse (mit Ausnahme solcher, die im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags erteilt wurden);

   b) Empfangsbescheinigungen über den Antrag auf *Verlängerung* des Aufenthaltstitels.

Frankreich hat diese Angaben gemäß Art. 34 [der Verordnung Nr. 562/2006] der Europäischen Kommission mitzuteilen, damit die übrigen Mitgliedstaaten des Schengenraums informiert werden.

2. Gemäß der nach Art. 2 [Nr.] 15 [der Verordnung Nr. 562/2006] vorgesehenen Ausnahmeregelung berechtigen nicht zur Wiedereinreise in den Schengenraum:

   a) Aufenthaltserlaubnisse, die im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags erteilt wurden;

   b) Empfangsbescheinigungen über den *ersten Antrag* auf einen Aufenthaltstitel oder über einen Asylantrag.

Visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die entweder mit einer im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltserlaubnis oder mit einer im selben Rahmen ausgestellten Empfangsbescheinigung oder mit einer Empfangsbescheinigung über den ersten Antrag auf einen Aufenthaltstitel aus dem französischen Hoheitsgebiet ausgereist sind, können daher nur wieder in den Schengenraum einreisen, wenn sie im Besitz eines Visums sind.

Dabei handelt es sich in der Regel um ein konsularisches Wiedereinreisevisum.

Diese Regel schließt jedoch nicht aus, dass der Präfekt in bestimmten Ausnahmefällen von seiner Befugnis Gebrauch macht, im Einzelfall der Einfachheit halber ein präfektorales Wiedereinreisevisum auszustellen … Als Ausnahmefälle, in denen ein solches Visum erteilt werden kann, kommen in Betracht: Fälle höherer Gewalt, Geschäftsreisende, Praktikanten, humanitäre Fälle sowie Schüler oder Studenten während der Schul- oder Semesterferien.

Mit einem Wiedereinreisevisum des Präfekten – außer dem für minderjährige Ausländer, das Gegenstand einer Notifizierung an die Europäische Kommission ([*Amtsblatt der Europäischen Union*] vom 1. März 2008) gewesen ist – dürfen die Außengrenzen des Schengenraums nur an einem französischen Einreiseort überschritten werden.

…“

13 In dem genannten Runderlass wurden die Präfekten aufgefordert, „Drittstaatsangehörige, wenn [ihre] Dienststellen diesen einen Titel ausstellen, der unter die in Art. 2 [Nr. 15] der [Verordnung Nr. 562/2006] vorgesehene Ausnahmeregelung fällt (Empfangsbescheinigung über den Asylantrag oder über den ersten Antrag auf einen Aufenthaltstitel [im Rahmen der Prüfung eines Asylantrags ausgestellter vorläufiger Aufenthaltstitel]), darauf hinzuweisen, dass diese Dokumente nicht zu einer Wiedereinreise in den Schengenraum berechtigen und dass im Fall der Ausreise aus dem Hoheitsgebiet die Rückkehr des Betroffenen nach den allgemeinen Vorschriften die Erteilung eines Visums durch die konsularischen Vertretungen voraussetzt“.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

14 Am 28. September 2009 erhob die ANAFE beim Conseil d’État Klage auf Aufhebung des Runderlasses vom 21. September 2009, soweit dieser u. a. den Präfekten vorschreibe, Drittstaatsangehörigen, die eine Empfangsbescheinigung über den ersten Antrag auf einen Aufenthaltstitel oder über einen Asylantrag besitzen, eine Wiedereinreise ohne Visum in das französische Hoheitsgebiet zu verweigern.

15 Die ANAFE trägt in ihrer Klageschrift vor, der genannte Runderlass beschränke sich nicht darauf, die Konsequenzen aus der Verordnung Nr. 562/2006 zu ziehen, sondern erweitere deren Bestimmungen. Im Übrigen verstoße der Runderlass gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, da er unmittelbar anwendbar sei und Drittstaatsangehörigen, die aus dem

französischen Hoheitsgebiet ausgereist seien, das Recht verweigere, ohne Beantragung eines Visums wieder nach Frankreich einzureisen, obwohl sie dies aufgrund der früheren Verwaltungspraxis zu Recht hätten erwarten können.

16 Der Conseil d'État macht zunächst geltend, dass die in Art. 5 der Verordnung Nr. 562/2006 genannten Voraussetzungen ausdrücklich für die Einreise in das gesamte Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorgesehen seien und nicht für die Wiedereinreise nur in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der für die Dauer von bis zu drei Monaten eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis erteilt habe. Die Erteilung einer auf das Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats beschränkten Einreiseerlaubnis sei jedoch nach mehreren Bestimmungen dieser Verordnung, insbesondere nach Art. 5 Abs. 4 Buchst. c, zulässig.

17 Ferner wirft der Conseil d'État die Frage auf, ob das nach Art. 13 der genannten Verordnung vorgesehene Verbot auch dann gilt, wenn die Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, der den vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, weder eine Einreise noch eine Durchreise, noch einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten erfordert. Sollte diese Frage zu bejahen sein, möchte der Conseil d'État wissen, unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat einem Drittstaatsangehörigen ein Rückreisevisum ausstellen kann, und insbesondere, ob ein derartiges Visum die Einreise auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets beschränken kann.

18 Schließlich fragt der Conseil d'État, ob die Verordnung Nr. 562/2006 – im Gegensatz zu den Bestimmungen des SDÜ in seiner Fassung vor der Änderung durch die Verordnung – jegliche Möglichkeit der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für Drittstaatsangehörige ausschließt, die nur Inhaber eines für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitels sind. In diesem Fall stelle sich die Frage, ob nicht nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes Übergangsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige vorgesehen werden müssten, die aus dem französischen Hoheitsgebiet ausgereist seien, während sie nur im Besitz eines solchen vorläufigen Aufenthaltstitels gewesen seien, und die nach Inkrafttreten der fraglichen Verordnung dorthin zurückkehren wollten.

19 Da der Conseil d'État Zweifel an der Auslegung der Verordnung Nr. 562/2006, insbesondere ihrer Art. 13 und 5 Abs. 4 Buchst. a hat, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 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 Nr. 562/2006 – im Gegensatz zu den Bestimmungen des SDÜ in seiner Fassung vor der Änderung durch die genannte 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 Nr. 562/2006 dorthin zurückkehren wollen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

20 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die in Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 vorgesehenen Regeln für die Verweigerung der Einreise von Drittstaatsangehörigen auch für visumpflichtige Drittstaatsangehörige gelten, die in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zurückkehren wollen, der ihnen einen vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat, wenn der Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats zurückkehren kann, ohne in das Hoheitsgebiet der übrigen Mitgliedstaaten einzureisen.

21 Nach Ansicht der ANAFE ist Art. 5 in Verbindung mit Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 dahin auszulegen, dass eine auf einen vorläufigen Aufenthaltstitel gestützte Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nur dann verweigert werden kann, wenn der Drittstaatsangehörige zum Zweck eines kurzen Aufenthalts um Einreise ersucht und den Antrag an der Grenze eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen stellt, der ihm das Aufenthaltsdokument ausgestellt hat.

22 Die französische Regierung, die belgische Regierung und die Europäische Kommission sind dagegen der Auffassung, dass Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 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.

23 „Gegenstand und Grundsätze“ der Verordnung Nr. 562/2006 sind gemäß ihrem Art. 1, die Entwicklung der Union als einem gemeinsamen Raum für den freien Verkehr der Bürger ohne Binnengrenzen zu fördern und dazu Regeln für die Kontrolle von Personen festzulegen, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Union überschreiten.

24 Nach dem sechsten Erwägungsgrund der genannten Verordnung liegen Kontrollen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten „nicht nur im Interesse des Mitgliedstaats, an dessen Außengrenzen sie erfolgen, sondern auch im Interesse sämtlicher Mitgliedstaaten, die die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft haben“.

25 Die Verordnung gehört ganz allgemein zu dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet ist (Art. 3 Abs. 2 EUV). Gemäß Art. 67 Abs. 2 Satz 1 AEUV „stellt [die Union] sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen, die sich auf die Solidarität der Mitgliedstaaten gründet und gegenüber Drittstaatsangehörigen angemessen ist“.

26 Die mit dem Übereinkommen von Schengen eingeführte Regelung beruht folglich auf der Einhaltung der harmonisierten Vorschriften an den Außengrenzen und im vorliegenden Fall auf der strikten Einhaltung der in der Verordnung Nr. 562/2006 festgelegten Voraussetzungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der dem genannten Übereinkommen beigetretenen Staaten. Jeder Mitgliedstaat, dessen Hoheitsgebiet zum Schengenraum gehört, muss sich nämlich darauf verlassen können, dass alle anderen Staaten dieses Raums wirksame und strenge Kontrollen durchführen. Diese Kontrollen werden durch ein Bündel von Regeln insbesondere für die Anerkennung von Visa und anderen kurzfristigen Aufenthaltstiteln erleichtert.

27 Art. 5 der Verordnung Nr. 562/2006 regelt die Voraussetzungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen. Nach Art. 5 Abs. 1 Buchst. b in Verbindung mit Abs. 4 Buchst. a der Verordnung kann ein Drittstaatsangehöriger, der einen von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitel besitzt, in den Schengenraum einreisen, sich dort aufhalten, diesen Raum verlassen und in ihn wieder einreisen, ohne über ein Visum verfügen zu müssen.

28 Der Begriff Aufenthaltstitel ist in Art. 2 Nr. 15 der Verordnung Nr. 562/2006 definiert. Ein für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellter vorläufiger Aufenthaltstitel ist nach Buchst. b dieser Vorschrift vom Begriff des Aufenthaltstitels ausdrücklich ausgenommen.

29 Die Grenzkontrollen an den Außengrenzen des Schengenraums und die Verweigerung der Einreise an diesen Außengrenzen sind in Art. 6 bis 13 der Verordnung Nr. 562/2006 geregelt.

30 Hinsichtlich der Einreiseverweigerung enthält Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 562/2006 die allgemeine Regel, dass einem Drittstaatsangehörigen, der nicht alle Einreisevoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 dieser Verordnung erfüllt und nicht zu dem in Art. 5 Abs. 4 genannten Personenkreis gehört, die Einreise in den Schengenraum verweigert wird. Nach Art. 13 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 562/2006 bleiben die Anwendung besonderer Bestimmungen zum Asylrecht und zum internationalen Schutz oder zur Ausstellung von Visa für längerfristige Aufenthalte davon unberührt.

31 Art. 13 Abs. 2 bis 6 der Verordnung Nr. 562/2006 regelt die weiteren Modalitäten der Einreiseverweigerung.

32 Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 ist entgegen dem Vorbringen der ANAFE nicht dahin auszulegen, dass die Einreise eines Drittstaatsangehörigen in den Schengenraum mit einem Aufenthaltsdokument, das keinem Aufenthaltstitel im Sinne von Art. 2 Nr. 15 derselben Verordnung entspricht, nur dann verweigert werden kann, wenn diese Einreise an der Grenze eines anderen Mitgliedstaats als desjenigen begehrt wird, der das Aufenthaltsdokument zum Zweck eines kurzen Aufenthalts ausgestellt hat.

33 Die Verordnung Nr. 562/2006 findet nämlich gemäß ihrem Art. 3 auf alle Personen Anwendung, die die Binnengrenzen oder die Außengrenzen eines Mitgliedstaats des Schengenraums überschreiten.

34 Demzufolge gelten die in Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 festgelegten Regeln für die Verweigerung der Einreise für jeden Drittstaatsangehörigen, der über eine Außengrenze des Schengenraums in einen Mitgliedstaat einreisen möchte.

35 Da durch diese Verordnung die Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft und die Grenzkontrollen auf die Außengrenzen des Schengenraums verlagert wurden, sind die Bestimmungen dieser Verordnung über die Verweigerung der Einreise an den Außengrenzen grundsätzlich auf den gesamten grenzüberschreitenden Personenverkehr anwendbar, auch wenn die Einreise über die Schengener Außengrenzen eines Mitgliedstaats nur zu dem Zweck erfolgt, sich in Letzterem aufzuhalten.

36 Die Tatsache, dass ein Drittstaatsangehöriger, der mit einem von einem Mitgliedstaat ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitel über eine Schengener Außengrenze in diesen Mitgliedstaat wieder einzureisen versucht, nicht Zutritt zum gesamten Schengenraum begehrt, steht also der Anwendung von Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 nicht entgegen.

37 Für diese Auslegung spricht die Tatsache, dass Art. 13 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung Nr. 562/2006 mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Einreise in einen Mitgliedstaat aufgrund asylrechtlicher Bestimmungen oder aufgrund eines nationalen Visums für längerfristige Aufenthalte Formen einer Einreise über die Schengener Außengrenzen eines Mitgliedstaats nennt, die zum Zweck eines hauptsächlichen und längerfristigen Aufenthalts allein in diesem Mitgliedstaat erfolgt.

38 Auch die Aufenthaltsdauer hat keinen Einfluss auf die Anwendung von Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006. Diese Auslegung wird durch den Verweis in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 der Verordnung Nr. 562/2006 auf Art. 5 derselben Verordnung bestätigt. Art. 13 bezieht sich zwar auf die Einreisevoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1, die einen Aufenthalt von bis zu drei Monaten je Sechsmonatszeitraum betreffen, verweist jedoch auch auf den in Art. 5 Abs. 4 genannten Personenkreis, d. h. auf Inhaber eines Aufenthaltstitels oder Rückreisevisums. Inhaber eines Aufenthaltstitels oder Rückreisevisums, die für eine Dauer von mehr als drei Monaten in einen Mitgliedstaat wieder einreisen wollen, fallen also in den Anwendungsbereich von Art. 13 der Verordnung.

39 Nach alledem kann ein Drittstaatsangehöriger, der ein Aufenthaltsdokument besitzt, das ihn berechtigt, sich vorübergehend bis zur Entscheidung über seinen Aufenthalts- oder Asylantrag im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten, und der das Hoheitsgebiet des Staates, in dem er einen Aufenthalts- oder Asylantrag gestellt hat, verlässt, nicht unter Hinweis allein auf seine vorläufige Aufenthaltserlaubnis dorthin zurückkehren. Demzufolge müssen die für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden, wenn ein Drittstaatsangehöriger an den Außengrenzen des Schengenraums erscheint, ihm gemäß Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 die Einreise in diesen Raum verweigern, sofern er nicht unter eine der Ausnahmen nach Art. 5 Abs. 4 dieser Verordnung fällt.

40 Die Verordnung Nr. 562/2006 findet gemäß ihrem Art. 3 Buchst. b Anwendung, unbeschadet der Rechte der Flüchtlinge und Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, insbesondere hinsichtlich der Nichtzurückweisung. Folglich sind diese Kontrollen, wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, unbeschadet der Anwendung der Schutzvorschriften für Asylbewerber, insbesondere in Bezug auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung, durchzuführen.

41 Auf die erste Frage ist somit zu antworten, dass die in Art. 13 der Verordnung Nr. 562/2006 festgelegten Regeln für die Verweigerung der Einreise von Drittstaatsangehörigen auch für visumpflichtige Drittstaatsangehörige gelten, die – ohne das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu betreten – über die Außengrenzen des Schengenraums wieder in den Mitgliedstaat einreisen wollen, der ihnen einen vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat.

Zur zweiten Frage

42 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, unter welchen Voraussetzungen ein Mitgliedstaat ein Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 ausstellen kann, und insbesondere, ob ein solches Rückreisevisum die Einreise in den Schengenraum auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats beschränken kann, der es ausgestellt hat.

43 Mit dieser Frage bezieht sich das vorlegende Gericht auf die im Runderlass vom 21. September 2009 enthaltene Vorschrift, wonach ein Rückreisevisum des Präfekten grundsätzlich nur eine Wiedereinreise über die französischen Außengrenzen des Schengenraums erlaubt.

44 Nach Ansicht der Kommission wird das Rückreisevisum nach den von den Mitgliedstaaten festgelegten Modalitäten erstellt. Da das Rückreisevisum jedoch gemäß Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 die Wiedereinreise in den Mitgliedstaat ermöglichen solle, der es ausgestellt habe,

entweder unmittelbar oder im Wege der Durchreise durch das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten, dürfe dieses Visum die Wiedereinreise in den Schengenraum nicht auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets beschränken. Die ANAFE teilt im Wesentlichen diese Auffassung.

45 Die französische Regierung hat sich in der mündlichen Verhandlung der von der Kommission vertretenen Auffassung angeschlossen. Da weder die Verordnung Nr. 562/2006 noch der Visakodex oder Kapitel 3 SDÜ eine Begriffsbestimmung des Rückreisevisums enthalte, seien die Voraussetzungen für die Ausstellung eines Rückreisevisums durch nationale Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten festzulegen. Ein solches Visum dürfe die Einreise nicht auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats beschränken, der das Rückreisevisum ausgestellt habe.

46 Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 gewährt Drittstaatsangehörigen, die zwar nicht alle Voraussetzungen für eine Einreise in den Schengenraum erfüllen, jedoch Inhaber eines von einem Mitgliedstaat ausgestellten Aufenthaltstitels oder eines Rückreisevisums sind, ein Einreiserecht in die anderen Mitgliedstaaten zum Zweck der Durchreise zur Erreichung des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats, der den Aufenthaltstitel oder das Rückreisevisum ausgestellt hat.

47 Die genannte Verordnung enthält keine Definition des Begriffs „Rückreisevisum“.

48 Dieser Begriff bezeichnet ein Dokument, das in einem Mitgliedstaat einer Person ausgestellt wurde, die zwar noch keinen Aufenthaltstitel besitzt, der jedoch vorübergehend gestattet ist, sich im Hoheitsgebiet dieses Staates aufzuhalten, und die diesen Staat aus irgendeinem Grund verlassen muss. Dieses Dokument berechtigt seinen Inhaber, in das Hoheitsgebiet des Staates, der es ausgestellt hat, wieder einzureisen.

49 Den in Art. 2 des Visakodex enthaltenen Begriffsbestimmungen ist zu entnehmen, dass ein Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 kein „Visum“ im Sinne des Visakodex ist.

50 Gemäß Art. 2 Nr. 2 des Visakodex ist ein Visum nämlich 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 der Verordnung Nr. 562/2006 betrifft jedoch gerade solche Fälle, in denen der Drittstaatsangehörige kein Visum im Sinne von Art. 2 Nr. 2 des Visakodex besitzt.

51 Das „Rückreisevisum“ im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 ist auch kein „Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit“ im Sinne der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 4 des Visakodex. Wenn der europäische Gesetzgeber dem Rückreisevisum eine derartige Bedeutung hätte geben wollen, hätte er in diesem Art. 5 Abs. 4 Buchst. a den Begriff Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit verwendet, denn diese Visumkategorie war bereits in Art. 16 SDÜ vorgesehen und wurde in Teil I 2 der im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit verabschiedeten Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen der Vertragsparteien des Schengener Durchführungsübereinkommens, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden (ABl. 2002, C 313, S. 1), unter der Überschrift „Begriffsbestimmung und Visumkategorien“ ausdrücklich erwähnt.

52 Das Rückreisevisum im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 stellt demzufolge die Erlaubnis eines Mitgliedstaats dar, die einem Drittstaatsangehörigen, der weder über einen Aufenthaltstitel noch über ein Visum oder ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit im Sinne des Visakodex verfügt, gewährt werden kann, um ihm zu ermöglichen, diesen Mitgliedstaat zu einem bestimmten Zweck zu verlassen und anschließend in denselben Staat zurückzukehren.

53 Die Bedingungen für die Erteilung einer solchen nationalen Wiedereinreisegenehmigung sind in der Verordnung Nr. 562/2006 zwar nicht festgelegt, doch ergibt sich, wie sowohl die französische Regierung als auch die Kommission geltend machen, aus dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a dieser Verordnung, dass das Rückreisevisum dem Drittstaatsangehörigen die Einreise in das Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten zum Zweck der Durchreise zur Erreichung des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats, der ein solches Rückreisevisum ausgestellt hat, gestatten muss.

54 Für den Inhaber eines Rückreisevisums im Sinne von Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 darf daher die Einreise über die Außengrenzen des Schengenraums nicht auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats beschränkt werden, der ein solches Visum ausgestellt hat.

55 Die Vorschrift der Verordnung Nr. 562/2006, die eine Beschränkung der Einreise auf Orte des nationalen Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats vorsieht, ist Art. 5 Abs. 4 Buchst. c. Danach kann ein Mitgliedstaat Drittstaatsangehörigen, die eine oder mehrere der in Art. 5 Abs. 1 genannten Voraussetzungen nicht erfüllen, die Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen oder Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen gestatten.

56 Demzufolge ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat, der einem Drittstaatsangehörigen ein Rückreisevisum im Sinne dieser Vorschrift ausstellt, die Einreise in den Schengenraum nicht auf Orte seines nationalen Hoheitsgebiets beschränken kann.

Zur dritten Frage

57 Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht Übergangsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige hätten vorgesehen werden müssen, die aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats 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 Nr. 562/2006 in dieses Hoheitsgebiet zurückkehren wollen.

58 Diese Frage stellt sich insofern, als sich aus der Antwort auf die erste Frage ergibt, dass die Verordnung Nr. 562/2006 die Rückkehr in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen verbietet, die lediglich einen für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitel besitzen.

59 Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass sich in Frankreich vor Erlass des Runderlasses vom 21. September 2009 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, aus dem nationalen Hoheitsgebiet ausreisen und in der Folge über die Außengrenzen des Schengenraums wieder einreisen konnten, solange dieser Titel nicht abgelaufen war. Mit dem Runderlass sollte dieser Praxis ohne Übergangsfrist ein Ende gesetzt werden, so dass visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die vor Erlass des Runderlasses das französische Hoheitsgebiet mit einem solchen vorläufigen Aufenthaltstitel verlassen hatten, nicht mehr ohne Visum oder einen anderen zur Einreise berechtigenden Titel in den Schengenraum zurückkehren konnten.

60 Nach Auffassung der französischen Regierung ergibt sich aus den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes keine Pflicht zur Einführung von Übergangsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige, die, während sie nur im Besitz eines vorläufigen Aufenthaltstitels waren, aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausgereist sind und nach Inkrafttreten der Verordnung Nr. 562/2006 in diesen Mitgliedstaat zurückkehren wollen.

61 Die belgische Regierung und die Kommission machen geltend, dass die Verordnung Nr. 562/2006 die unionsrechtlichen Vorgaben zur Einreise von Drittstaatsangehörigen, die nur einen für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellten vorläufigen Aufenthaltstitel besitzen, im Wesentlichen nicht geändert habe. Das SDÜ habe zu keiner Zeit erlaubt, mit einem ersten Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags die Außengrenzen des Schengenraums zu überschreiten und in diesem von der Freizügigkeit Gebrauch zu machen. Das Inkrafttreten der genannten Verordnung habe also in dieser Hinsicht nichts geändert. Nach Ansicht der Kommission sind demzufolge die Probleme mit der Auslegung und/oder der Anwendung des Unionsrechts, die vor Erlass des Runderlasses vom 21. September 2009 liegen, nach den nationalen Regeln zu lösen.

62 Zur Beantwortung der dritten Vorlagefrage ist hervorzuheben, dass das im Runderlass festgelegte Verbot der Wiedereinreise im Einklang mit den aus der Verordnung Nr. 562/2006 resultierenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten steht.

63 Wie sich nämlich bereits aus den Randnrn. 27 und 28 des vorliegenden Urteils ergibt, geht aus Art. 5 Abs. 1 der Verordnung Nr. 562/2006 in Verbindung mit Art. 2 Nr. 15 Buchst. b und Art. 5 Abs. 4 der Verordnung Nr. 562/2006 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.

64 Der Runderlass vom 21. September 2009 soll also klarstellen, dass visumpflichtigen Drittstaatsangehörigen, die mit einem solchen vorläufigen Aufenthaltstitel aus dem französischen Hoheitsgebiet ausgereist sind, keine freie Wiedereinreise nach Frankreich über die Außengrenzen des Schengenraums gewährt werden darf. Da die Verordnung Nr. 562/2006 gemäß ihrem Art. 40 Abs. 1 am 13. Oktober 2006 in Kraft getreten ist, stellt dieser Runderlass die Rechtslage klar, die seit diesem Datum in Frankreich gilt.

65 Außerdem ist angesichts der Formulierung der dritten Vorlagefrage darauf hinzuweisen, dass die Verordnung Nr. 562/2006, was die im Ausgangsverfahren anwendbaren Vorschriften angeht, keine Änderung an den Vorschriften des SDÜ vorgenommen hat.

66 Insbesondere fielen vorläufige Aufenthaltstitel, wie die französische und die belgische Regierung sowie die Kommission geltend machen, bereits nach Art. 1 SDÜ nicht unter den Begriff Aufenthaltstitel.

67 Genauso schließt Art. 1 Abs. 2 Buchst. a Ziff. ii der Verordnung Nr. 1030/2002 vom Begriff Aufenthaltstitel solche Titel aus, die für die Dauer der Prüfung eines Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder die Gewährung von Asyl ausgestellt wurden.

68 Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen vorgetragen hat, liegt der Grund für diesen Ausschluss darin, dass die Ausstellung eines vorläufigen Titels oder einer vorläufigen Aufenthaltsgenehmigung darauf hinweist, dass noch nicht geprüft worden ist, ob die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet des Schengenraums oder für die Anerkennung als Flüchtling eingehalten wurden, und dass die Inhaber derartiger Dokumente daher nicht berechtigt sind, sich in diesem Raum zu bewegen, und im Fall der Rückkehr in diesen Raum nicht von der Visumspflicht befreit sind.

69 Außerdem schließt die Verordnung Nr. 562/2006 für den Inhaber eines vorläufigen Aufenthaltstitels, der im Rahmen eines Asylantrags oder eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels ausgestellt wurde, nicht jede Möglichkeit aus, unmittelbar in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zurückzukehren, der dem Betroffenen diesen Titel ausgestellt hat. Eine solche Möglichkeit ist nämlich gegeben, wenn die Voraussetzungen nach Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der genannten Verordnung erfüllt sind.

70 Wie die Generalanwältin in Nr. 55 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, kann der Umstand, dass visumpflichtige Drittstaatsangehörige kurz vor Erlass des ministeriellen Runderlasses vom 21. September 2009 das französische Hoheitsgebiet über eine Schengener Außengrenze in der Annahme verlassen haben, dass sie einer früheren unionsrechtswidrigen Verwaltungspraxis entsprechend ohne Visum nach Frankreich zurückkehren können, nicht herangezogen werden, um die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung Nr. 562/2006 im Licht der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes in Frage zu stellen.

71 In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass Verordnungen gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in all ihren Teilen verbindlich sind und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar gelten.

72 Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Verordnung setzt voraus, dass die Verordnung in Kraft getreten ist und zugunsten oder zulasten der Rechtssubjekte Anwendung findet, ohne dass es irgendwelcher Maßnahmen zur Umwandlung in nationales Recht bedarf (vgl. u. a. Urteile vom 10. Oktober 1973, Variola, 34/73, Slg. 1974, 981, Randnr. 10, und vom 14. Juli 2011, Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 und C-27/10, Slg. 2011, I-6131, Randnr. 66), sofern die betreffende Verordnung nicht den Mitgliedstaaten die Aufgabe überlässt, selbst die erforderlichen Rechts-, Verwaltungs- und Finanzvorschriften zu erlassen, damit die Bestimmungen der Verordnung wirksam durchgeführt werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. November 1978, Bussone, 31/78, Slg. 1978, 2429, Randnr. 32).

73 Außerdem haben nach ständiger Rechtsprechung gemäß dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts die Bestimmungen des AEU-Vertrags und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Organe in ihrem Verhältnis zum innerstaatlichen Recht der Mitgliedstaaten zur Folge, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts ohne Weiteres unanwendbar wird (vgl. u. a. Urteile vom 9. März 1978, Simmenthal, 106/77, Slg. 1978, 629, Randnr. 17, vom 19. Juni 1990, Factortame u. a., C-213/89, Slg. 1990, I-2433, Randnr. 18, und vom 8. September 2010, Winner Wetten, C-409/06, Slg. 2010, I-8015, Randnr. 53).

74 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ist das innerstaatliche Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat, gehalten, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt (vgl. u. a. Urteile Simmenthal, Randnrn. 21 bis 24, und vom 18. Juli 2007, Lucchini, C-119/05, Slg. 2007, I-6199, Randnr. 61).

75 Außerdem hat der Gerichtshof zum einen festgestellt, dass sich alle Träger der Verwaltung einschließlich der Gemeinden und der sonstigen Gebietskörperschaften diesem Vorrang zu beugen haben, so dass sich der Einzelne ihnen gegenüber auf derartige Normen des Unionsrechts berufen kann, und zum anderen, dass die Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts, die den genannten Normen entgegenstehen, sowohl Rechts- als auch Verwaltungsvorschriften umfassen können (vgl. Urteil vom 29. April 1999, Ciola, C-224/97, Slg. 1999, I-2517, Randnrn. 30 und 31 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

76 Ferner gebietet der Grundsatz der Rechtssicherheit, der ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, dass Rechtsakte der Union eindeutig sind und ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar ist (Beschluss vom 8. November 2007, Fratelli Martini und Cargill, C-421/06, Randnr. 56; im gleichen Sinne Urteil vom 21. Juli 2011, Alcoa Trasformazioni/Kommission, C-194/09 P, Slg. 2011, I-6311, Randnr. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung).

77 Die Bestimmungen der Verordnung Nr. 562/2006 über die Wiedereinreise in einen Mitgliedstaat des Schengenraums auf der Grundlage eines vorläufigen Aufenthaltstitels, der für die Dauer der Prüfung eines ersten Antrags auf Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Asylantrags ausgestellt wurde, erfüllen die Erfordernisse der Eindeutigkeit und der Vorhersehbarkeit. Wie sich nämlich aus

Randnr. 28 des vorliegenden Urteils ergibt, geht aus Art. 5 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Nr. 15 Buchst. b und Art. 5 Abs. 4 der Verordnung Nr. 562/2006 hervor, dass ein solcher vorläufiger Aufenthaltstitel nicht zur Wiedereinreise in den Schengenraum berechtigt. Darüber hinaus ist zu betonen, dass diese Verordnung am 13. April 2006 und somit sechs Monate vor dem Zeitpunkt ihres Inkrafttretens im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht wurde, so dass die Vorhersehbarkeit der von diesem Zeitpunkt an anzuwendenden Vorschriften gewährleistet war.

78 Was den Grundsatz des Vertrauensschutzes angeht, ist die Berufung auf diesen gegenüber einer Unionsregelung nur insoweit möglich, als die Union, d. h. eines ihrer Organe, zuvor selbst eine Situation geschaffen hat, die ein berechtigtes Vertrauen erwecken konnte (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Februar 1996, Duff u. a., C-63/93, Slg. 1996, I-569, Randnr. 20, sowie vom 6. März 2003, Niemann, C-14/01, Slg. 2003, I-2279, Randnr. 56).

79 Es ist festzustellen, dass es im Ausgangsverfahren kein derartiges vorheriges Verhalten der Unionsorgane gab, das ein berechtigtes Vertrauen von Drittstaatsangehörigen hätte begründen können, dass sie in den Schengenraum ohne ein Rückreisevisum wieder einreisen könnten. Wenn diesen visumpflichtigen Staatsangehörigen, die nur einen vorübergehenden Aufenthaltstitel besaßen, der sie zu einer derartigen Rückkehr nicht berechtigte, ein solches Vertrauen zuzuerkennen sein sollte, wäre dies jedenfalls aufgrund des Bestehens einer französischen Verwaltungspraxis, die dem Unionsrecht zuwiderläuft.

80 Eine solche unionsrechtswidrige nationale Verwaltungspraxis vermag jedoch kein berechtigtes Vertrauen von Drittstaatsangehörigen darauf begründen, weiterhin in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung kommen zu können.

81 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann nämlich eine gegen das Unionsrecht verstoßende Praxis eines Mitgliedstaats bei einem Einzelnen, dem die so geschaffene Lage zugutekommt, kein berechtigtes Vertrauen begründen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Dezember 1982, Maizena, 5/82, Slg. 1982, 4601, Randnr. 22, und vom 1. April 1993, Lageder u. a., C-31/91 bis C-44/91, Slg. 1993, I-1761, Randnr. 34). Daraus folgt, dass das unionsrechtswidrige Verhalten einer für die Anwendung des Unionsrechts zuständigen nationalen Behörde kein berechtigtes Vertrauen eines Einzelnen darauf begründen kann, in den Genuss einer unionsrechtswidrigen Behandlung zu kommen (vgl. Urteil vom 7. April 2011, Sony Supply Chain Solutions [Europe], C-153/10, Slg. 2011, I-2775, Randnr. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).

82 Aus alledem folgt, dass die Prüfung der dritten Frage nichts ergeben hat, was auf einen Verstoß gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes im Kontext des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 562/2006 schließen ließe.

83 Auf die dritte Frage ist zu antworten, dass nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes nicht Übergangsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige vorgesehen werden mussten, die aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats 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 Nr. 562/2006 in dieses Hoheitsgebiet zurückkehren wollen.

Kosten

84 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; 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 (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Die in 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) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 81/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Januar 2009 geänderten Fassung festgelegten Regeln für die Verweigerung der Einreise von Drittstaatsangehörigen gelten auch für visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die – ohne das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zu betreten – über die Außengrenzen des Schengenraums wieder in den Mitgliedstaat einreisen wollen, der ihnen einen vorläufigen Aufenthaltstitel ausgestellt hat.**

2. **Art. 5 Abs. 4 Buchst. a der Verordnung Nr. 562/2006 in der durch die Verordnung Nr. 81/2009 geänderten Fassung ist dahin auszulegen, dass ein Mitgliedstaat, der einem Drittstaatsangehörigen ein Rückreisevisum im Sinne dieser Vorschrift ausstellt, die Einreise in den Schengenraum nicht auf Orte seines nationalen Hoheitsgebiets beschränken kann.**

3. **Nach den Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes mussten nicht Übergangsmaßnahmen für Drittstaatsangehörige vorgesehen werden, die aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats 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 Nr. 562/2006 in der durch die Verordnung Nr. 81/2009 geänderten Fassung in dieses Hoheitsgebiet zurückkehren wollen.**

Unterschriften