

Rechtssache C-949/19

Vorabentscheidungsersuchen

Eingangsdatum:

31. Dezember 2019

Vorlegendes Gericht:

Naczelny Sąd Administracyjny (Oberstes Verwaltungsgericht,
Polen)

Datum der Vorlageentscheidung:

4. November 2019

Kassationsbeschwerdeführer:

M.A.

Kassationsbeschwerdegegner:

Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (Konsul der Republik Polen
in N.)

... [nicht übersetzt]

BESCHLUSS

4. November 2019

Der Naczelny Sąd Administracyjny ... [nicht übersetzt] hat

... [nicht übersetzt]

auf die Verhandlung vom 4. November 2019

... [nicht übersetzt]

im Verfahren betreffend die Kassationsbeschwerde des M. A.

gegen den Beschluss des Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
(Woiwodschaftsverwaltungsgericht Warschau)

vom 12. März 2019 ... [nicht übersetzt] über die Verwerfung der Klage

des M. A.

gegen den Bescheid des Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.

vom ... Juli 2018 Nr. ...

über die Ablehnung der Visumerteilung

beschlossen:

1. Dem Gerichtshof der Europäischen Union wird die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt: Ist Art. 21 Abs. 2a des Schengen-Besitzstand-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 ... [nicht übersetzt] in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ... [nicht übersetzt] dahin auszulegen, dass einem Drittstaatsangehörigen, dem ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt verweigert wurde und der nicht von dem Recht nach Art. 21 Abs. 1 des Schengen-Besitzstand-Übereinkommens Gebrauch machen kann, sich frei im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten zu bewegen, das Recht gewährleistet sein muss, einen wirksamen Rechtsbehelf bei einem Gericht einzulegen?

2. ... [nicht übersetzt] Das Verfahren wird bis zur Entscheidung über die in Nr. 1 dargelegte Vorlagefrage ausgesetzt. [Or. 1]

GRÜNDE

1. Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen umfasst Bestimmungen des Unionsrechts und des nationalen Rechts über die Anfechtung von Bescheiden, mit denen die Erteilung eines nationalen Visums durch den Konsul abgelehnt wurde.

1.1. Bestimmungen des Unionsrechtes

Art. 47 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)

„Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht, nach Maßgabe der in diesem Artikel vorgesehenen Bedingungen bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen.“

Art. 18 des Schengen-Besitzstand-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, im Folgenden: Schengener Durchführungsübereinkommen)

„(1) Visa für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen („Visa für den längerfristigen Aufenthalt“) sind nationale Visa, die von einem der Mitgliedstaaten gemäß seinen innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder dem Unionsrecht erteilt werden. Ein solches Visum wird in Form einer einheitlichen Visummarke nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates mit dem Buchstaben ‚D‘ im Eintragungsfeld für die Art des Visums ausgestellt. Sie werden im Einklang mit den einschlägigen Vorschriften des Anhangs VII der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) ausgefüllt.

(2) Visa für den längerfristigen Aufenthalt haben eine Gültigkeitsdauer von höchstens einem Jahr. Gestattet ein Mitgliedstaat einem Drittausländer einen Aufenthalt von mehr als einem Jahr, wird das Visum für einen längerfristigen Aufenthalt vor Ablauf seiner Gültigkeitsdauer durch einen Aufenthaltstitel ersetzt.“

Art. 21 Abs. 1 des Schengener Durchführungsübereinkommens [**Or. 2**]

„Drittausländer, die Inhaber eines gültigen, von einem der Mitgliedstaaten ausgestellten Aufenthaltstitels sind, können sich aufgrund dieses Dokuments und eines gültigen Reisedokuments bis zu 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen frei im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten bewegen, sofern sie die in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben a, c und e 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) aufgeführten Einreisevoraussetzungen erfüllen und nicht auf der nationalen Ausschreibungsliste des betroffenen Mitgliedstaats stehen.“

Art. 21 Abs. 2a des Schengener Durchführungsübereinkommens

„Das in Absatz 1 festgelegte Recht auf freien Personenverkehr gilt auch für Drittausländer, die Inhaber eines von einem der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 18 erteilten gültigen Visums für den längerfristigen Aufenthalt sind.“

1.2. Bestimmungen des nationalen (polnischen) Rechts

Art. 75 des Ausländergesetzes (Ustawa o cudzoziemcach) vom 12. Dezember 2013 (Dz. U. 2018, Pos. 2094 mit Änderungen)

„1. Die Ablehnung der Erteilung eines nationalen Visums erfolgt durch Bescheid.

2. Der Bescheid über die Ablehnung der Erteilung eines nationalen Visums wird unter Verwendung eines Formulars erlassen.“

Art. 76 des Ausländergesetzes

„1. Im Fall der Ablehnung der Erteilung eines Schengen-Visums oder eines nationalen Visums durch 1) den Konsul, kann die erneute Prüfung der Angelegenheit durch diese Behörde beantragt werden; ...“

Art. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) vom 30. August 2002 (Dz. U. 2018. Pos. 1302 mit Änderungen)

„Folgende Angelegenheiten unterliegen nicht der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte: ...

4) die Erteilung von Visa durch die Konsuln, ausgenommen Visa, [Or. 3]

a) von denen in Art. 2 Nrn. 2 bis 5 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 vom 15.9.2009, S. 1) die Rede ist,

b) die einem Ausländer erteilt werden, der Familienangehöriger eines Staatangehörigen eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines Mitgliedstaats der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Sinne von Art. 2 Nr. 4 des Gesetzes über die Einreise, den Aufenthalt und die Ausreise aus dem Hoheitsgebiet der Republik Polen durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihre Familienangehörigen (Ustawa o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin) vom 14. Juli 2006 (Dz. U. 2017, Pos. 900, sowie 2018, Pos. 650) ist.

...“

Art. 58 § 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung

„Das Gericht weist die Klage zurück, wenn die Angelegenheit nicht zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts gehört ...“

2. Sachverhalt

2.1. Verfahren vor dem Konsul

M. A. (im Folgenden: Kläger) beantragte am ... Juli 2018 beim Konsul Rzeczypospolitej Polskiej (im Folgenden: Konsul) die Erteilung eines nationalen Visums, wobei er darlegte, ein zweijähriges Aufbaustudium in Polen aufnehmen

zu wollen. Mit Bescheid vom ... Juli 2018 lehnte der Konsul die Erteilung eines nationalen Visums ab. Nach der Prüfung des Antrags auf eine erneute Überprüfung der Angelegenheit lehnte der Konsul am ... Juli 2018 die Erteilung eines Visums wegen der fehlenden Begründung des Zwecks bzw. der Bedingungen des geplanten Aufenthalts erneut ab.

2.2. Verfahren vor den Verwaltungsgerichten

2.2.1. Der Kläger hat gegen den o. g. Bescheid des Konsuls, mit dem das nationale Visum verweigert worden war, Klage beim Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Verwaltungsgericht Warschau, erstinstanzliches Gericht) erhoben. Zur Begründung der Zulässigkeit der Klage beim Verwaltungsgericht gegen eine solche Entscheidung hat sich der Kläger u. a. auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16, ECLI:EU:C:2017:960), berufen. Der Kläger hat dargelegt, dass der Tenor des Urteils [Or. 4] auch auf den anhängigen Rechtsstreit angewendet werden könne, da der Sachverhalt und die Rechtslage des Rechtsstreits Ähnlichkeiten aufweisen würden.

In der Klageerwiderung hat der Konsul beantragt, die Klage wegen fehlender Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zu verwerfen.

2.2.2. Das erstinstanzliche Gericht hat die Klage mit Beschluss vom 12. März 2019 ... [nicht übersetzt] verworfen.

Das erstinstanzliche Gericht hat darauf hingewiesen, dass die Angelegenheit nicht in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts falle. Es hat unter Bezugnahme auf Art. 5 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung in seiner zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Bescheids geltenden Fassung festgestellt, dass der Bescheid, mit dem die Erteilung eines nationalen Visums abgelehnt worden sei, nicht den in dieser Bestimmungen vorgesehenen Ausnahmeregelungen unterfalle und daher nicht Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung sein könne. In Bezug auf das vom Kläger angeführte Urteil des Gerichtshofs vom 13. Dezember 2017, El Hassani (C-403/16), hat das Gericht ausgeführt, dass dieses Urteil ein Schengen-Visum betroffen habe, während sich der Kläger in dem anhängigen Verfahren um die Erteilung eines nationalen Visums bemüht habe, das nach nationalem Recht erteilt werde.

2.2.3. In der Kassationsbeschwerde gegen den o. g. Beschluss hat der Kläger eine Verletzung der Verfahrensvorschriften gerügt, die einen wesentlichen Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens haben könne, nämlich Art. 58 § 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung, durch die falsche Annahme, dass der Bescheid des Konsuls, durch den das nationale Visum verweigert worden sei, keiner gerichtlichen Kontrolle unterliege, und die darauf beruhende unbegründete Verwerfung der Klage gegen den Bescheid des Konsuls. Zugleich hat der Kläger darauf hingewiesen, dass die diesbezüglichen Zweifel eine Prüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Union erforderten.

2.2.4. In Erwiderung auf die Kassationsbeschwerde hat der Konsul ihre Abweisung unter Verweis auf Art. 5 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung beantragt, der nach der Änderung, mit der das Urteil des Gerichtshofs El Hassani (C-403/16) berücksichtigt worden sei, zwar die Möglichkeit vorsehe, Klage beim Verwaltungsgericht gegen die Verweigerung eines Schengen-Visums zu erheben, jedoch nicht eines nationalen Visums. Der Konsul hat betont, dass die Bestimmungen des Visakodex keine Anwendung auf nationale Visa fänden, deren Erteilungsverfahren durch das nationale Recht geregelt werde. Er hat unter Verweis auf das Urteil des Obersten Verwaltungsgerichts vom 22. Januar 2014 ... [nicht übersetzt] ausgeführt, dass diese beiden Rechtsinstitute nicht miteinander verwechselt werden dürften. Wenn in Art. 32 Abs. 3 des Visakodex von der Verweigerung eines Visums die Rede sei, dann sei damit ausschließlich die Verweigerung eines Visums im Sinne des Visakodex gemeint. Diese Auslegung stehe im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs. In seinem Urteil X und X (C-638/16, ECLI:EU:C:2017:173, Rn. 40 bis 47) [Or. 5] habe der Gerichtshof entschieden, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Anträge allein unter das nationale Recht fielen, weil der Unionsgesetzgeber bisher keinen auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) beruhenden Rechtsakt erlassen habe, der die Voraussetzungen betreffe, unter denen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen aus humanitären Gründen Visa oder Aufenthaltstitel für einen längerfristigen Aufenthalt erteilen. Daher werde der im Ausgangsverfahren behandelte Sachverhalt nicht durch das Unionsrecht geregelt.

3. Begründung der Vorlagefrage

3.1. Zulässigkeit der Vorlagefrage

Das Oberste Verwaltungsgericht ist ein einzelstaatliches Gericht im Sinne von Art. 267 Satz 3 AEUV, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des polnischen Rechts angefochten werden können. Der Grund für die Vorlagefrage ist in den Zweifeln hinsichtlich der richtigen Auslegung von Bestimmungen des Unionsrechts zu sehen, deren Ausräumung zur ordnungsgemäßen Entscheidung über den vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit zwingend erforderlich ist.

3.2. Begründung der Vorlagefrage

3.2.1. Art. 3 § 2 Nr. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Kodeks postępowania administracyjnego) vom 14. Juni 1960 (Dz. U. 2018, Pos. 2096 mit Änderungen) bestimmt, dass die Vorschriften dieses Gesetzes nicht auf Verfahren angewendet werden, die zur Zuständigkeit der polnischen diplomatischen Vertretungen und der Konsularbehörden gehören, soweit besondere Vorschriften nichts anderes bestimmen. Das Verfahren vor dem Konsul betreffend die Erteilung eines nationalen Visums wurde nach den Bestimmungen des Konsulargesetzes (Prawo konsularne) vom 25. Juni 2015 (Dz. U. 2017, Pos. 1545 mit Änderungen)

betrieben. Nach Art. 88 des Konsulargesetzes kann der Beteiligte gegen Entscheidungen des Konsuls Widerspruch bei der nächsthöheren Behörde einlegen. In Fällen hingegen, die durch besondere Bestimmungen geregelt werden, kann der Beteiligte nur die erneute Prüfung durch den Konsul beantragen, wobei die Antragstellung innerhalb von 14 Tagen ab der Zustellung des Bescheids an den Beteiligten erfolgen muss. Eine solche besondere Vorschrift enthält das Ausländergesetz, dessen Art. 76 Abs. 1 Nr. 1 bestimmt, dass im Fall der Verweigerung eines Schengen-Visums oder eines nationalen Visums durch den Konsul die erneute Überprüfung der Angelegenheit durch diese Behörde beantragt werden kann. Nach der erneuten Überprüfung der Angelegenheit erlässt der Konsul einen Bescheid, der endgültig ist und nicht [Or. 6] mehr bei einer anderen Behörde angefochten werden kann, wobei man darüber hinaus gegen Bescheide, die ein nationales Visum betreffen, auch nicht vor Gericht klagen kann.

3.2.2. Im vorliegenden Rechtsstreit wurde die gerichtliche Kontrolle gemäß Art. 5 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung, wonach die Verwaltungsgerichte nicht in Angelegenheiten zuständig sind, die die Erteilung von Visa durch die Konsuln betreffen, ausgeschlossen. Das Gesetz sieht jedoch Ausnahmen von dieser Regelung vor.

Aus Art. 5 Nr. 4b der Verwaltungsgerichtsordnung geht hervor, dass ein Ausländer, der Familienangehöriger eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines Mitgliedstaats der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA), der Vertragspartei des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum ist, oder der Schweizerischen Eidgenossenschaft im Sinne von Art. 2 Nr. 4 des Gesetzes über die Einreise in das Hoheitsgebiet der Republik Polen ist, Klage beim Verwaltungsgericht gegen den Bescheid des Konsuls erheben kann, durch den ein Visum verweigert wurde.

Als Folge der Entscheidung des Gerichtshofs vom 13. Dezember 2018, El Hassani, trat am 4. März 2019 Art. 5 Nr. 4a der Verwaltungsgerichtsordnung in Kraft, der zur Klageerhebung bei einem Gericht auch dann berechtigt, wenn der Bescheid des Konsuls ein Visum nach Art. 2 Nrn. 2 bis 5 des Visakodex betrifft, d. h. ein Schengen-Visum.

Diese Änderung wirkt sich jedoch nicht auf den Ablehnungsbescheid aus, der den Gegenstand des Streits vor dem nationalen Gericht bildet. Der Bescheid des Konsuls, durch den die Erteilung eines nationalen Visums (für den längerfristigen Aufenthalt) an den Ausländer abgelehnt wurde, unterliegt nach den innerstaatlichen Vorschriften keiner gerichtlichen Kontrolle.

3.2.3. Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts muss die Frage nach der Zulässigkeit der Anwendung des in der nationalen Verwaltungsgerichtsordnung vorgesehenen Ausschlusses der gerichtlichen Anfechtung eines solchen Ablehnungsbescheids unter Berücksichtigung der Vorgaben beurteilt werden, die sich aus dem Unionsrecht ergeben.

Das nationale Gericht ist sich jedoch nicht sicher, ob es nach dem Unionsrecht erforderlich ist, für nationale Visa (für den längerfristigen Aufenthalt) das gleiche Schutzniveau einzuführen, wie es im o. g. Urteil El Hassani für Schengen-Visa gefordert wird.

Dies ist vor allem deswegen zweifelhaft, weil die Bestimmungen des Unionsrechts die Rechte eines Ausländers zur Anfechtung einer Verweigerung je nach Art des Visums unterschiedlich regeln. Wie aus dem Urteil El Hassani hervorgeht, muss nach dem Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes, der in Art. 47 der Charta verankert ist, gewährleistet sein, dass das nationale Recht die Möglichkeit vorsieht, wegen einer endgültigen [Or. 7] Ablehnung eines Visumantrags ein Gericht anzurufen. Der Gerichtshof hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Charta anwendbar ist, wenn ein Mitgliedstaat eine Entscheidung erlässt, mit der er nach Art. 32 Abs. 1 des Visakodex ein Visum verweigert.

Das Verfahren zur Erteilung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt wurde anders als im Fall der Schengen-Visa nicht durch einen Rechtsakt der Union geregelt. Wie der Gerichtshof ausdrücklich ausgeführt hat, kommt nationales Recht zur Anwendung, weil der Unionsgesetzgeber bisher keinen auf Art. 79 Abs. 2 Buchst. a AEUV beruhenden verbindlichen Rechtsakt erlassen hat, der der Prüfung von Anträgen auf Erteilung von Visa oder Aufenthaltstitel für den längerfristigen Aufenthalt aus humanitären Gründen an Drittstaatsangehörige zugrunde gelegt werden könnte (vgl. Urteil X und X, Rn. 44).

Aus den Ausführungen des Gerichtshofs geht jedoch nach Ansicht des vorliegenden Gerichts nicht eindeutig hervor, ob in Bezug auf nationale Visa der gerichtliche Rechtsschutz, wie er in Art. 47 der Charta vorgesehen ist, ausgeschlossen werden kann.

3.3. Begründung der Zweifel des vorliegenden Gerichts

3.3.1. Zweifel des vorliegenden Gerichts hat die Auslegung von Art. 21 Abs. 2a des Schengener Durchführungsübereinkommens in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta in Bezug auf die Frage geweckt, ob er das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht für den Fall gewährleistet, dass ein nationales Visum durch den Konsul verweigert wird. Art. 45 Abs. 2 der Charta bestimmt, dass Freizügigkeit einem Drittstaatsangehörigen gewährt werden kann, wenn er sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält. Dieses Recht wird nach Art. 21 Abs. 2a des Schengener Durchführungsübereinkommens Personen gewährt, die über ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt verfügen. Das Schengener Durchführungsübereinkommen ist Teil des Schengen-Besitzstands und gewährt subjektive Rechte. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Freizügigkeit ist der Erwerb eines Visums für den längerfristigen Aufenthalt. Die Verweigerung eines Visums für den längerfristigen Aufenthalt führt dazu, dass das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums, wie es sich aus dem

Unionsrecht ergibt, nicht wahrgenommen werden kann. Art. 47 Abs. 1 der Charta bestimmt, dass jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, das Recht hat, bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. **[Or. 8]**

3.3.2. Der Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, die aus dem Unionsrecht abgeleiteten Rechte des Einzelnen zu schützen, u. a. den Zugang zu einem Gericht zu gewährleisten, wobei jedoch die Verfahrensautonomie (institutionelle Autonomie) der Mitgliedstaaten gewahrt bleiben muss. Die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten wird als die Befugnis des Mitgliedstaats verstanden, die Zuständigkeit der Gerichte und das (gerichtliche) Verfahren zu regeln, in dessen Rahmen die aus dem Unionsrecht erwachsenden Ansprüche unter Beachtung der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität geprüft werden (vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 16. Dezember 1976, Rewe, 33/76, ECLI:EU:C:1976:188, sowie Comet, 45/76, ECLI:EU:C:1976:191). Auswirkungen auf die Reichweite des Handlungsspielraums, der den Mitgliedstaaten im konkreten Einzelfall bei der Festlegung der Grundsätze und des Verfahrens zum Schutz der Rechte zusteht, die aus dem Unionsrecht erwachsen, hat des Weiteren die Pflicht zur Beachtung von Art. 47 Abs. 1 der Charta. Bei der Bestimmung des Schutzstandards kann nicht die Rechtsprechung des Gerichtshofs außer Acht gelassen werden, wonach der Grundsatz des effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes ein allgemeiner Grundsatz des Unionsrechts ist, der sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergibt und in den Art. 6 (Recht auf ein faires Verfahren) und 13 (Recht auf wirksame Beschwerde) der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert ist (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 13. März 2007, Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, Rn. 37). Wie aus dem Urteil El Hassani, C-403/16, hervorgeht, bezieht sich die Pflicht zur Wahrung des in Art. 47 der Charta verankerten Grundsatzes des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes auch auf die Verfahrensmodalitäten, die die Möglichkeit betreffen, gegen einen Bescheid, durch den ein Schengen-Visum verweigert wurde, bei einem nationalen Gericht zu klagen.

Die Pflicht zur Wahrung von Art. 47 der Charta in dem anhängigen Rechtsstreit kann durch Art. 21 Abs. 2a des Schengener Durchführungsübereinkommens begründet werden, der Ausländern, die über ein (nationales) Visum für einen längerfristigen Aufenthalt verfügen, Freizügigkeit gewährt. Bei dem nationalen Visum handelt es sich um eines der möglichen Mittel, die es dem Ausländer erlauben, vom der Freizügigkeit Gebrauch zu machen, und als solches weist es keine wesentlichen Unterschiede in Bezug auf die Wahrnehmung dieses Rechts zum Schengen-Visum auf, das einem Drittstaatsangehörigen erteilt wurde. Die bestehenden Unterschiede bezüglich der Detailfragen zu den Grundsätzen, den Voraussetzungen und dem Verfahren der Erteilung von nationalen Visa und Schengen-Visa ändern nach Ansicht des vorliegenden Gerichts nichts an dem Umstand, dass diese beiden Arten von Visa der Wahrnehmung des gleichen Rechts dienen, das der Ausländer aus dem Unionsrecht ableitet. Die fehlende Möglichkeit, **[Or. 9]** gegen den Bescheid, mit dem endgültig die Erteilung eines

nationalen Visums verweigert wurde, bei einem Gericht zu klagen, kann mithin gegen das Unionsrecht verstoßen, insbesondere gegen das Recht auf wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz nach Art. 47 Abs. 1 der Charta. Dies bedeutet, dass das Rechtsschutzniveau von der Art des Visums abhängig ist, um das sich der Ausländer bemüht, und das, obwohl jede Art von Visum dazu berechtigt, sich frei im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten. Das vorliegende Gericht fragt sich daher, ob dies nicht zu einer Diskriminierung von Drittstaatsangehörigen führt, die sich um nationale Visa bemühen.

Nach Ansicht des vorliegenden Gerichts kann in Anbetracht der vorstehend dargelegten Notwendigkeit der Gewährleistung eines ordnungsgemäßen gerichtlichen Schutzes der Rechte, die aus dem Unionsrecht erwachsen, dahin argumentiert werden, dass ein entsprechendes Schutzniveau auch im Fall der Verweigerung eines nationalen Visums gewährleistet sein muss.

Das nationale Gericht ist sich jedoch nicht sicher, ob diese Auffassung zutreffend ist, da in Bezug auf die Verfahrensgrundsätze wesentliche Unterschiede zwischen der Erteilung von Schengen-Visa und nationalen Visa bestehen.

4. Standpunkt des nationalen Gerichts

Nach Ansicht des nationalen Gerichts scheint der Wortlaut von Art. 21 Abs. 2a des Schengener Durchführungsübereinkommens in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 der Charta darauf hinzuweisen, dass dem Ausländer, der sich um ein nationales Visum bemüht, das Recht gewährt werden muss, Klage gegen den Ablehnungsbescheid bei dem zuständigen Gericht zu erheben.

Da diese Frage jedoch in der Rechtsprechung des Gerichtshofs bisher nicht eindeutig entschieden wurde, bedarf es zur Bestätigung dieser Auffassung des vorliegenden Gerichts der Beantwortung der Vorlagefrage, die in dem vorliegenden Beschluss zum Ausdruck gebracht wurde.

5. Zusammenfassung

Die dargelegten Zweifel im Zusammenhang mit der Auslegung von Art. 21 Abs. 2a des Schengener Durchführungsübereinkommens in Verbindung mit Art. 47 der Charta rechtfertigen es, den Gerichtshof um Vorabentscheidung gemäß Art. 267 Abs. 3 AEUV zu ersuchen. Die Bestimmung der richtigen Auslegung der o. g. Vorschriften wird die Prüfung des Einwands der Verletzung von Art. 58 § 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung ermöglichen, der mit der Kassationsbeschwerde geltend gemacht wurde. Mithin ist [Or. 10] der Erlass einer Vorabentscheidung erforderlich, um über den vor dem nationalen Gericht anhängigen Rechtsstreit entscheiden zu können.

6. Aussetzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

... [nicht übersetzt]

ARBEITSDOKUMENT