

Rechtssache C-375/23 [Meislev]ⁱ

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

13. Juni 2023

Vorlegendes Gericht:

Højesteret (Dänemark)

Datum der Vorlageentscheidung:

6. Juni 2023

Kläger und Rechtsmittelführer:

EN

Beklagter und Rechtsmittelgegner:

Udlændingenævnet

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Im Ausgangsrechtsstreit stellt sich die Frage, ob es mit der Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 vereinbar ist, dass der Udlændingenævn (Beschwerdeausschuss für Ausländer, Dänemark) den Antrag des Rechtsmittelführers, EN, auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis am 18. Juli 2018 ablehnte. Zwischen den Parteien ist unstrittig, dass EN zum Zeitpunkt dieser Entscheidung ein türkischer Arbeitnehmer war, der sich rechtmäßig in Dänemark aufhielt, und deshalb eigene Rechte aus der Stillhalteklausele ableiten konnte.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Das Højesteret (Oberstes Gericht, Dänemark) hat beschlossen, den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) gemäß Art. 267 AEUV um

ⁱ Die vorliegende Rechtssache ist mit einem fiktiven Namen bezeichnet, der nicht dem echten Namen eines Verfahrensbeteiligten entspricht.

Vorabentscheidung betreffend die Auslegung der Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zu ersuchen.

Die erste Frage, die die Rechtssache aufwirft, ist, ob eine Verschärfung der Voraussetzungen dafür, dass ein türkischer Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten kann, eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 darstellt. Für den Fall, dass diese Frage bejaht wird, stellt sich die Anschlussfrage, ob die strengeren Voraussetzungen, die die Dauer des Zeitraums betreffen, in dem der Arbeitnehmer einen rechtmäßigen Aufenthalt und eine ordnungsgemäße Beschäftigung in dem Mitgliedstaat gehabt haben muss (d. h. strengere zeitliche Voraussetzungen), durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und als verhältnismäßig betrachtet werden können, d. h., ob sie geeignet sind, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was für die Erreichung des Ziels erforderlich ist.

Vorlagefragen

1. Fallen nationale Bestimmungen, die Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat festlegen, in den Anwendungsbereich der Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, der von dem Assoziationsrat erlassen wurde, der durch das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnete und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 im Namen der Gemeinschaft geschlossene, gebilligte und bestätigte Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet wurde?

2. Falls dies zu bejahen ist: Kann eine Verschärfung der zeitlichen Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat (d. h. eine Verschärfung der Mindestanforderungen an die Dauer des vorherigen Aufenthalts und der vorherigen Beschäftigung des Ausländers) dann als geeignet angesehen werden, eine erfolgreiche Integration von Drittstaatsangehörigen zu fördern?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Art. 45 Abs. 3 Buchst. d

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien

64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, Art. 16 und 28

Beschluss Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, erlassen vom Assoziationsrat, der durch das von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnete Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet wurde (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80), Art. 6 und 13

Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 über den Abschluss des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (ABl. 1964, L 217, S. 3685)

Rechtsprechung des Gerichtshofs:

Urteil vom 22. Dezember 2022, C-279/21, X (EU:C:2022:1019), Rn. 30 bis 46

Urteil vom 10. Juli 2019, C-89/18, A (EU:C:2019:580), Rn. 31 bis 34, 39, 40 und 45 bis 47

Urteil vom 9. Dezember 2010, C-300/09 und C-301/09, Toprak und Oguz (EU:C:2010:756), Rn. 44

Urteil vom 6. Juni 1995, C-434/93, Bozkurt (EU:C:1995:168), Rn. 19 bis 20 und 40

Urteil vom 8. Dezember 2011, C-371/08, Ziebell (EU:C:2011:809), Rn. 66, 68 bis 69

Urteil vom 7. Oktober 2010, C-162/09, Lassal (EU:C:2010:592), Rn. 32 und 37

Urteil vom 10. Juli 2014, C-138/13, Dogan (EU:C:2014:2066), Rn. 38 bis 39

Urteil vom 12. April 2016, C-561/14, Genc (EU:C:2016:247), Rn. 51 bis 52, 56 und 66 bis 67

Urteil vom 29. März 2017, C-652/15, Tekdemir (EU:C:2017:239), Rn. 53

Urteil vom 7. August 2018, C-123/17, Yön (EU:C:2018:632), Rn. 72

Urteil vom 2. September 2021, C-379/20, B (EU:C:2021:660), Rn. 19 bis 35

Urteil vom 16. Januar 2014, C-378/12, Onuekwere (ECLI:EU:C:2014:13), Rn. 24 und 25

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Urteil vom 23. Juni 2008, Rechtssache 1639/03, Maslov/Österreich

Angeführte nationale Vorschriften

Die Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, die am 1. Dezember 1980 galten, als die Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr.1/80 in Dänemark in Kraft trat, waren in der Bekendtgørelse nr. 196 (Bekanntmachung Nr. 196) vom 23. Mai 1980 festgelegt, die auf der Grundlage der Ermächtigung in der seinerzeit geltenden Fassung des Udlændingelov (Ausländergesetz) erlassen wurde (vgl. Lovbekendtgørelse nr. 344 [Gesetzesbekanntmachung Nr. 344] vom 22. Juni 1973).

Die angefochtene Entscheidung, mit der die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis abgelehnt wurde, erging auf der Grundlage von § 11 Abs. 3 bis 5 des Udlændingelov in der zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden geänderten Fassung der Lovbekendtgørelse nr. 412 (Gesetzesbekanntmachung Nr. 412) vom 9. Mai 2016.

§ 11 Abs. 3 bis 5 und Abs. 16 des Udlændingelov von **2016** legt die Voraussetzungen fest, unter denen eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, u. a. die Voraussetzung, dass sich der Ausländer mindestens sechs (Abs. 3) oder mindestens vier (Abs. 5) Jahre rechtmäßig in Dänemark aufgehalten haben muss. Abgesehen vom mindestens sechsjährigen rechtmäßigen Aufenthalt müssen alle Ausländer zusätzlich zwei von vier ergänzenden integrationsbezogenen Voraussetzungen erfüllen, um eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Soweit die Grundvoraussetzungen und alle vier ergänzenden integrationsbezogenen Voraussetzungen erfüllt sind, kann der Ausländer bereits nach vier Jahren eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten.

Aus den Vorarbeiten zu § 11, der mit dem Gesetz Nr. 572 vom 31. Mai **2010** eingeführt wurde und mit dem die Regeln für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis geändert wurden, ergibt sich, dass der Änderung der Wunsch zugrunde lag, zu gewährleisten, dass ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Regeln des Udlændingelov für die unbefristete Aufenthaltserlaubnis und der Integration des Ausländers besteht.

Aus dem Gesetzesvorschlag zur nachfolgenden Änderung von § 11 des Udlændingelov, die mit dem Gesetz Nr. 572 vom 18. Juni **2012** erfolgte, geht hinsichtlich der Bestimmungen über die unbefristete Aufenthaltserlaubnis u. a. hervor, dass mit den Regeln für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis hauptsächlich bezweckt werden soll, einen Anreiz für eine bessere Integration in Dänemark zu schaffen und diese damit sicherzustellen. Die vorgeschlagene Änderung bedeutete, dass die Anforderung an den Aufenthalt von vier auf fünf Jahre geändert wurde und dass das Beschäftigungserfordernis von zweieinhalb Jahren Vollzeitbeschäftigung in einem Dreijahreszeitraum auf eine dreijährige Zeit der Vollzeitbeschäftigung innerhalb von fünf Jahren angehoben wurde. Dies verbessert die Möglichkeiten des einzelnen Ausländers, seinen Integrationsverlauf flexibler zu gestalten.

Schließlich ergibt sich aus dem Gesetzesvorschlag für die mit dem Gesetz Nr. 102 vom 3. Februar 2016 erfolgte Änderung des Udlændingelov, dass u. a. vorgeschlagen wurde, den Zugang zu einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis auf folgende Weise zu verschärfen: Die zeitliche Voraussetzung eines rechtmäßigen Aufenthalts wird auf sechs Jahre erhöht und das Beschäftigungserfordernis wird verschärft, so dass eine zweieinhalbjährige reguläre Vollzeitbeschäftigung innerhalb der letzten drei Jahre verlangt wird. Im Einzelnen wird die zeitliche Voraussetzung hin zu einem grundsätzlich sechsjährigen rechtmäßigen Aufenthalt für alle Ausländer verschärft, und diese müssen außerdem eine Reihe von verschärften grundsätzlichen Voraussetzungen erfüllen. Hierbei handelt es sich um einen Zuverlässigkeitsnachweis sowie Anforderungen an die Dänischkenntnisse und an die Beschäftigung. Darüber hinaus soll es von der zeitlichen Grundregel des sechsjährigen rechtmäßigen Aufenthalts eine Ausnahme geben, so dass Ausländer, die eine besondere Fähigkeit und Bereitschaft gezeigt haben, sich in die dänische Gesellschaft zu integrieren, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis nach mindestens vierjährigem rechtmäßigem Aufenthalt in Dänemark erhalten können. Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Ausländer eine besondere Fähigkeit und Bereitschaft gezeigt hat, sich in die dänische Gesellschaft zu integrieren, wenn er über die Grundvoraussetzungen hinaus alle vier zusätzlichen integrationsbezogenen Voraussetzungen erfüllt. Diese zusätzlichen Voraussetzungen betreffen Kriterien wie bürgerliches Engagement, einen besonderen Grad an Verbundenheit mit dem dänischen Arbeitsmarkt, ein jährliches steuerpflichtiges Einkommen in bestimmter Höhe und besonders gute Dänischkenntnisse. Die Voraussetzungen sind gleichwertig, und es ist dem Ausländer überlassen, für das Erfüllen welcher von zweien der vier Voraussetzungen er den Nachweis erbringt.

Allgemein betrachtet war der Gesetzesvorschlag von 2016 (vgl. Nrn. 1.2 und 1.3 der allgemeinen Erläuterungen) eine Folge der großen Zahl von Flüchtlingen, die zu dem Zeitpunkt nach Europa kamen, und beinhaltete eine Reihe von Vorschlägen für konkrete Verschärfungen der Bedingungen im Asyl- und Ausländerrecht.

Es sind ausschließlich die verschärften Voraussetzungen im Gesetz von 2016, die die Dauer des vorhergehenden Zeitraums betreffen, in dem der Arbeitnehmer einen rechtmäßigen Aufenthalt und eine ordnungsgemäße Beschäftigung gehabt haben muss, die für die vorliegende Rechtssache von Bedeutung sind und nicht die übrigen Voraussetzungen in § 11.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 EN ist in der Türkei geboren und türkischer Staatsbürger. Er erhielt am 24. Mai 2013 wegen seiner Ehe mit einer in Dänemark wohnenden dänischen Staatsbürgerin eine Aufenthaltserlaubnis für Dänemark. Am 27. März 2017 beantragte er bei der Udlændingestyrelse (Ausländerbehörde, Dänemark) eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis für Dänemark. Zu diesem Zeitpunkt besaß er die

Eigenschaft eines Arbeitnehmers in Dänemark und war von dem Assoziierungsabkommen, insbesondere dem Beschluss Nr. 1/80, erfasst.

- 2 Am 10. November 2017 lehnte die Udlændingestyrelse seinen Antrag auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis für Dänemark mit der Begründung ab, dass er nicht die in § 11 festgelegte Voraussetzung eines mindestens sechsjährigen ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalts in Dänemark erfülle. Sie stellte außerdem fest, dass er nicht die besonderen Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis bereits nach vierjährigem rechtmäßigen Aufenthalt in Dänemark erfülle.
- 3 Am 14. November 2017 legte EN gegen den Bescheid der Udlændingestyrelse eine Beschwerde beim Rechtsmittelgegner, dem Udlændingenævnet, ein. Er machte u. a. geltend, dass er als türkischer Arbeitnehmer, der sich rechtmäßig in Dänemark aufhalte, vor einer Verschlechterung seiner Rechtsstellung gegenüber der am 1. Dezember 1980 geltenden Regelung geschützt sei.
- 4 Der Udlændingenævnet bestätigte am 18. Juli 2018 den Bescheid der Udlændingestyrelse vom 10. November 2017 und begründete dies u. a. damit, dass EN, um eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, die nach der Gesetzesänderung von 2016 geltenden Voraussetzungen gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 1 (sechsjähriger rechtmäßiger Aufenthalt) und § 11 Abs. 3 Nr. 8 (zweieinhalbjährige reguläre Vollzeitbeschäftigung innerhalb der letzten drei Jahre) erfüllen müsse, was bei ihm jedoch nicht der Fall sei.
- 5 Zwischen den Parteien besteht Einigkeit darüber, dass die Voraussetzungen des vorherigen Aufenthalts und der vorherigen Beschäftigung im geänderten § 11 Abs. 3 Nrn. 1 und 8 des Udlændingelov in der Fassung der Gesetzesbekanntmachung Nr. 412 vom 9. Mai 2016 im Vergleich zu den Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, die am 1. Dezember 1980 galten, als die Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 in Dänemark in Kraft trat, verschärft wurden.
- 6 Am 15. Oktober 2018 erhob EN beim Københavns Byret (Gericht Kopenhagen, Dänemark) Klage mit dem Antrag, die Entscheidung des Udlændingenævnet aufzuheben. Die Rechtssache wurde zur erstinstanzlichen Klärung an das Østre Landsret (Landgericht für Ostdänemark, Dänemark) verwiesen. Am 2. Februar 2022 erging das Urteil des Østre Landsret, mit dem es dem Antrag des Udlændingenævnet auf Abweisung der Klage stattgab. Am 1. März 2022 legte EN dagegen ein Rechtsmittel beim Højesteret ein und beantragte, die Entscheidung des Udlændingenævnet vom 18. Juli 2018 aufzuheben und die Sache zur erneuten Prüfung zurückzuverweisen.
- 7 EN hat jüngst mit Bescheid der Udlændingestyrelse vom 15. Oktober 2020 eine Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis bis zum 15. Oktober 2026 erhalten. Aus dem Bescheid ergibt sich, dass die Aufenthaltserlaubnis ihn dazu berechtigt, in

Dänemark zu arbeiten und zu studieren, und davon abhängig ist, dass er einen gültigen Pass besitzt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 8 EN hat vorgetragen, dass die Verschärfung der zeitlichen Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in Dänemark eine neue Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit darstelle, die unter die Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 falle. Neue Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis fielen daher schon deshalb in den materiellen Anwendungsbereich der Stillhalteklausele, weil Art. 45 Abs. 3 Buchst. d AEUV und die entsprechenden früheren Vertragsbestimmungen in der zum Zeitpunkt des Beitritts Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften geltenden Fassung ausdrücklich festlegten, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit das Recht beinhalte, nach Beendigung einer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat unter im Einzelnen festzulegenden Bedingungen zu verbleiben. Türkische Arbeitnehmer könnten gemäß der Stillhalteklausele nicht eine Rechtsstellung erlangen, die sie weder zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklausele innegehabt noch später erlangt hätten. Sie könnten sich daher, um in einem Mitgliedstaat nach Beendigung einer Beschäftigung verbleiben zu können, nicht auf die Durchführungsakte berufen, die die Europäische Kommission allein mit Wirkung für Arbeitnehmer aus der Europäischen Union und/oder für Unionsbürger erlassen habe. Dagegen könnten sie ein Recht auf einen unbefristeten Aufenthalt in einem Mitgliedstaat aus der Stillhalteklausele in Verbindung mit Art. 45 Abs. 3 Buchst. d AEUV und den nationalen Bestimmungen ableiten, die zu dem Zeitpunkt, als der Beschluss Nr. 1/80 in dem jeweiligen Mitgliedstaat in Kraft getreten sei, nicht nur für Arbeitnehmer der Europäischen Union, sondern auch für türkische Arbeitnehmer erlassen gewesen seien.
- 9 Ferner sei eine Verschärfung der zeitlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nicht dazu geeignet, die vom Udlændingenæv angeführte Gewährleistung einer erfolgreichen Integration als zwingender Grund des Allgemeininteresses sicherzustellen. Verschärfte zeitliche Voraussetzungen für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis fänden naturgemäß Anwendung auf türkische Staatsangehörige, die bereits rechtmäßig in dem betreffenden Mitgliedstaat wohnten und arbeiteten. Eine Verschärfung der zeitlichen Voraussetzungen drücke lediglich aus, dass ein „noch längerer Aufenthalt“ und „eine noch länger währende Beschäftigung“ gefordert werde, bevor der türkische Arbeitnehmer das Privileg, das eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis verkörpere, erhalten könne. Die Dauer des vorherigen Aufenthalts und der vorherigen Beschäftigung könnten möglicherweise als Maßstab für den Grad an Integration dienen, den der Betreffende zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht habe. Zeitliche Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis könnten dahingegen nicht als Mittel zur Gewährleistung einer erfolgreichen Integration dienen. Im Gegenteil. Eine

unbefristete Aufenthaltserlaubnis fördere den sozialen Zusammenhalt und stärke das Gefühl einer vollständigen Zugehörigkeit zur Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats. Dem Ziel der Förderung und Gewährleistung einer erfolgreichen Integration sei daher am besten dadurch gedient, dass eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis möglichst rasch erteilt werde.

- 10 Der Udlændingenævnet hat vorgetragen, dass eine Einschränkung des Zugangs zu einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in Form der vorgenannten Anforderungen an Aufenthalt und Beschäftigung keine „Beschränkung“ im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 darstelle, und zwar erstens, weil die Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis nicht die Bedingungen für den Zugang türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt betreffen (vgl. den Wortlaut von Art. 13) und sich damit nicht auf deren Situation auswirken, und zweitens, weil der durch den Beschluss Nr. 1/80 begründete Anspruch türkischer Arbeitnehmer auf Aufenthalt im Mitgliedstaat nur eine Folge der Ausübung einer ordnungsgemäßen Beschäftigung darstelle und sich nicht auf einen dem Beschäftigungsende folgenden Aufenthalt erstrecken könne. Die Rechte türkischer Arbeitnehmer aus dem Beschluss Nr. 1/80 seien nicht vergleichbar mit dem Freizügigkeitsrecht von Unionsbürgern.
- 11 Selbst wenn die Verschärfung der damaligen Anforderungen an Aufenthalt und Beschäftigung als eine neue von Art. 13 erfasste Beschränkung anzusehen wäre, seien die Anforderungen auf jeden Fall geeignet, der Ziel einer erfolgreichen Integration von Drittstaatsangehörigen in Dänemark zu erreichen. Die Anforderungen an Aufenthalt und Beschäftigung seien geeignet, beide Ziele zu erreichen, da sie bezweckten, dass ein Antragsteller, der eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis in Dänemark begehre, zunächst einmal zeigen müsse, dass er gut integriert sei und sich als aktiver Bürger in die dänische Gesellschaft einbringe, und zwar insbesondere dadurch, dass er sich bereits eine Reihe von Jahren rechtmäßig in Dänemark aufgehalten habe und dort einer ordnungsmäßigen Beschäftigung nachgegangen sei.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 12 Aus dem Urteil des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen Toprak und Oguz (Rn. 44) ergibt sich, dass Änderungen der Anforderungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis unter Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 fallen, „[s]ofern diese Änderungen die Rechtslage von türkischen Arbeitnehmern ... betreffen“.
- 13 In seiner jüngeren Rechtsprechung hat der Gerichtshof eine andere Formulierung verwendet, nach der es darauf ankommt, ob die neuen innerstaatlichen Maßnahmen im Sinne von Art. 13 *„bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen in dem betreffenden Mitgliedstaat restriktiveren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die für ihn bei Inkrafttreten dieses Beschlusses in dem*

betreffenden Mitgliedstaat galten“ (vgl. insbesondere Rn. 30 des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-279/21, X).

- 14 Der Gerichtshof hat darüber hinaus u. a. in den Rn. 19 und 20 des Urteils Bozkurt und in Rn. 66 des Urteils Ziebell festgestellt, dass die im Rahmen der Art. 39 EG und 41 EG geltenden Grundsätze so weit wie möglich auf türkische Staatsangehörige übertragen werden müssen, die durch die Assoziation EWG–Türkei zuerkannte Rechte besitzen.
- 15 In Rn. 68 des Urteils Ziebell hat er allerdings auch festgestellt, dass eine solche Übertragung der Grundsätze, auf denen die unionsrechtliche Grundfreiheit der Freizügigkeit basiert, nur durch das Ziel der Assoziation EWG–Türkei gerechtfertigt ist, schrittweise die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen (vgl. Art. 12 des Assoziierungsabkommens, der den ausschließlich wirtschaftlichen Zweck des Assoziierungsabkommens betont). Hieraus folgt (vgl. Rn. 69 des Urteils Ziebell), dass das der Richtlinie 2004/38/EG zugrunde liegende weiter reichende Ziel, die Ausübung des den Unionsbürgern unmittelbar aus dem Vertrag erwachsenden elementaren und persönlichen Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zu gewährleisten (vgl. u. a. Rn. 32 und 37 des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache C-162/09, Lassal), nicht für den Beschluss Nr. 1/80 gilt.
- 16 Der Gerichtshof hat zudem in Rn. 40 des Urteils Bozkurt festgestellt, dass – mangels einer speziellen Bestimmung, die türkischen Arbeitnehmern das Recht verleiht, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben – das Aufenthaltsrecht des türkischen Staatsangehörigen, wie es in Art. 6 des Beschlusses Nr. 1/80 stillschweigend, aber zwangsläufig als Folge der Ausübung einer ordnungsgemäßen Beschäftigung garantiert wird, daher entfällt, wenn der Betreffende vollständig und dauernd arbeitsunfähig geworden ist.
- 17 Der Gerichtshof hatte bisher jedoch noch nicht zu beurteilen, ob eine Einschränkung des Zugangs zu einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis als eine neue Beschränkung, die unter die Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 fällt, anzusehen ist.
- 18 Vor diesem Hintergrund ersucht der Højesteret den Gerichtshof, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob nationale Bestimmungen wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, die neue und strengere Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat festlegen, eine neue Beschränkung darstellen, die von der Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 erfasst ist.
- 19 Sollte diese Frage bejaht werden, wäre zu klären, ob die Beschränkung durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet ist, die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und nicht

über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgeht (vgl. Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-279/21, X, Rn. 35).

- 20 Zu der Frage, wie die Verhältnismäßigkeit einer nationalen Regelung, die eine neue Beschränkung darstellt, im Rahmen der Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zu beurteilen ist, gibt es eine umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofs (vgl. u. a. Urteil Dogan, Rn. 38 und 39, Urteil Genc, Rn. 51 und 52 sowie 66 bis 67, Urteil Tekdemir, Rn. 53, Urteil Yön, Rn. 72, Urteil in der Rechtssache C-89/18, A, Rn. 31 bis 34 und 45 bis 47, Urteil in der Rechtssache C-379/20, B, Rn. 19 bis 35, und jüngst Urteil in der Rechtssache C-279/21, X, Rn. 30 bis 39).
- 21 Der Gerichtshof hat somit festgestellt, dass das Ziel einer erfolgreichen Integration einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Hinblick auf den Beschluss Nr. 1/80 darstellen kann (vgl. Rn. 56 des Urteils Genc).
- 22 Der Gerichtshof hatte jedoch bisher keinen Anlass, zu beurteilen, ob verschärfte zeitliche Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis – d. h. Bedingungen, die die Dauer des vorherigen Aufenthalts und der vorherigen Beschäftigung in dem jeweiligen Mitgliedstaat betreffen – als geeignet angesehen werden können, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten.
- 23 Zum einen ergibt sich aus Rn. 32 in Verbindung mit Rn. 37 des Urteils Lassal, dass das Recht auf Daueraufenthalt zugleich ein Privileg darstellt, dass von einer erfolgreichen Integration abhängig gemacht werden kann und damit auch als Belohnung für eine tatsächliche Integration und als Mittel zur Gewährleistung einer erfolgreichen Integration dienen kann. Entsprechend hat der Gerichtshof in den Rn. 24 und 25 des Urteils Onuekwere beide Aspekte des Rechts auf Daueraufenthalt anerkannt. Hieraus könnte geschlossen werden, dass – da die eigentliche Gewährung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis als ein geeignetes Mittel zur Gewährleistung einer erfolgreichen Integration des Arbeitnehmers einzustufen ist – eine zeitliche Begrenzung des Zugangs zum Recht auf Daueraufenthalt dem Ziel der Sicherung einer erfolgreichen Integration zuwiderläuft.
- 24 Andererseits ist das Erfordernis eines eine bestimmte Zeit währenden Aufenthalts im Aufnahmestaat ein Umstand, der von Bedeutung dafür ist, wie weit eine Person im Aufenthaltsland integriert ist, und damit dafür, welchen Grad an Schutz sie zum einen vor einem Verlust ihres Aufenthaltsrechts und zum anderen vor einer Ausweisung genießen soll (vgl. u. a. Art. 16 und 28 der Richtlinie 2004/38/EG, Art. 6 des Beschlusses Nr. 1/80 und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Schutz gegen Ausweisung gemäß Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention u. a. im Urteil in der Rechtssache Maslov/Österreich).

- 25 Das Højesteret bittet den Gerichtshof daher um Klärung der Frage, ob eine Verschärfung der zeitlichen Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis wie die in der vorliegenden Rechtsache in Rede stehende als geeignet angesehen werden kann, eine erfolgreiche Integration von Drittstaatsangehörigen zu fördern.
- 26 In der angeführten Rechtsprechung finden sich genügend Auslegungshinweise, so dass das Højesteret selbst konkret beurteilen kann, ob die zeitlichen Voraussetzungen für die Erlangung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis in Dänemark, d. h. das Aufenthalts- und Beschäftigungserfordernis, *über das zur Erreichung dieses Ziels Erforderliche hinausgeht* (vgl. zuletzt Urteil in der Rechtssache C-279/21, X, Rn. 39 bis 46).

ARBEITSDOKUMENT