Rechtssache C-402/21

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

Eingangsdatum:

30. Juni 2021

Vorlegendes Gericht:

Raad van State (Niederlande)

Datum der Vorlageentscheidung:

23. Juni 2021

Rechtsmittelführer:

Verfahren 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Verfahren 2: E,

Verfahren 3: C

Rechtsmittelgegner:

Verfahren 1: S,

Verfahren 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Verfahren 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Diesem Vorabentscheidungsersuchen liegen drei verschiedene Verfahren zugrunde, in denen der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Sicherheit und Justiz, im Folgenden: Staatssecretaris) türkischen Staatsangehörigen, die sich seit mehr als 30 Jahren rechtmäßig in den Niederlanden aufhielten, ihre Aufenthaltserlaubnis entzogen hat, weil sie eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Dies ist aufgrund einer neuen Regelung aus dem Jahr 2012 möglich; es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Regelung mit Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation EWG–Türkei vereinbar ist.

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Mit diesem Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV fragt das vorlegende Gericht den Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof), ob Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 Anwendung findet, wenn ein Ausländer bereits Rechte aus Art. 6 oder Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 herleitet, und gegebenenfalls, in welchem Verhältnis dieser Art. 13 zu Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 steht.

Vorlagefragen

1. Können türkische Staatsangehörige mit Rechten aus Art. 6 oder Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 sich zusätzlich auf Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen?
2. Ergibt sich aus Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80, dass türkische Staatsangehörige sich nicht mehr auf Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen können, wenn sie wegen ihres individuellen Verhaltens eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwerwiegende Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellen?
3. Können zur Rechtfertigung der neuen Beschränkung, nach der das Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger auch nach 20 Jahren aus Gründen der öffentlichen Ordnung beendet werden kann, geänderte gesellschaftliche Anschauungen angeführt werden, die zu der neuen Beschränkung geführt haben? Reicht es insoweit aus, dass die neue Beschränkung dem Ziel der öffentlichen Ordnung dient, oder ist auch erforderlich, dass die Beschränkung zur Erreichung dieses Ziels geeignet ist und nicht über das hierfür erforderliche Maß hinausgeht?

Angeführte Vorschriften des Unionsrechts und des Völkerrechts

Zusatzprotokoll, das am 23. November 1970 unterzeichnet wurde und dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei beigelegt ist (ABl. 1972, L 293, S. 3), Art. 59.

Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, Art. 6, 7, 13 und 14

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] (ABl. 2004, L 158, S. 77), Art. 28

Angeführte Vorschriften des nationalen Rechts

Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000)

Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000) in der durch Artikel I des Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (Beschluss vom 26. März 2012 zur Änderung des Vreemdelingenbesluit 2000 im Zusammenhang mit einer Verschärfung der gleitenden Skala) geänderten Fassung

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Vor dem Jahr 2012 konnte in den Niederlanden das Aufenthaltsrecht von Ausländern nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von mehr als 20 Jahren nicht mehr beendet werden. 2012 trat eine Änderung der Ausländerverordnung in Kraft, mit der eine Anpassung der sogenannten gleitenden Skala vorgenommen wurde. Dieser Begriff bezeichnet eine Regelung, wonach für das Entziehen einer Aufenthaltserlaubnis aus Gründen der öffentlichen Ordnung ein strenger werdender Maßstab anzuwenden ist. Je länger sich ein Ausländer bereits in den Niederlanden aufhält, desto schwerer muss die Straftat sein, für die er verurteilt wurde, damit ihm seine Aufenthaltserlaubnis noch entzogen werden kann. Seit 2012 kann bei verschiedenen schweren Straftaten, für die eine Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren vorgesehen ist, die Aufenthaltserlaubnis auch nach 20 Jahren entzogen werden.
- 2 Allerdings stellt sich die Frage, ob die neue, strengere gleitende Skala auf türkische Staatsangehörige anwendbar ist, da es sich bei dieser Anpassung um eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 handelt. Gemäß diesem Artikel dürfen keine neuen Bestimmungen eingeführt werden, die türkischen Staatsangehörigen den Zugang zum Arbeitsmarkt in der Europäischen Union erschweren. In dem den Ausländer S betreffenden Verfahren, der wegen Raubes in 39 Fällen und wegen Handels mit Betäubungsmitteln verurteilt wurde, entschied die Rechtbank (erstinstanzliches Gericht), dass die neue gleitende Skala nicht anwendbar sei. Der Staatssekretar hat beim vorliegenden Gericht Rechtsmittel eingelegt.
- 3 In den vergleichbaren Verfahren der Ausländer E und C entschied das erstinstanzliche Gericht dagegen, dass nach Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 im Fall von Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit Art. 13 nicht anwendbar sei und die neue gleitende Skala daher gelte. In diesen Verfahren haben die Ausländer E und C Rechtsmittel eingelegt.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 4 Der Staatssekretar vertritt in erster Linie die Auffassung, dass die Ausländer S, E und C sich nicht auf Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen könnten, weil sie

bereits Rechte aus Art. 6 oder Art. 7 dieses Beschlusses in Anspruch nähmen. Die beiden letztgenannten Bestimmungen schützten die Rechte türkischer Staatsangehöriger, die in der Europäischen Union beschäftigt seien. Je länger sie bereits in einem Mitgliedstaat arbeiteten, desto mehr Rechte erhielten sie. Da mit diesen beiden Bestimmungen die Rechte türkischer Staatsangehöriger auf dem Gebiet der Ausübung einer Beschäftigung bereits umfassend geschützt seien, könne dieser Schutz nicht das Ziel von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 sein. Vielmehr sollten durch diese Bestimmung diejenigen türkischen Staatsangehörigen geschützt werden, die Rechte aus den Art. 6 und 7 erwerben wollten. Art. 13 schütze sie u. a. gegen Verschärfungen im nationalen Recht, durch die ihnen der Zugang zur Beschäftigung erschwert werde. Dies gehe aus dem Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 78 und 79), hervor.

- 5 Sollte Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 grundsätzlich gleichwohl auf die der Rechtssache zugrunde liegenden Verfahren anwendbar sein, so können sich die Ausländer S, E und C auf diesen nach Auffassung des Staatssekretärs in den vorliegenden Fällen angesichts von Art. 14 des Beschlusses nicht berufen, weil sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellten. Dies ergebe sich aus den Urteilen vom 7. November 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), vom 12. April 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247), und vom 29. März 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). Auf der Grundlage von Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 finde die neue gleitende Skala also auf die Ausländer S, E und C Anwendung.
- 6 Nach Auffassung der Ausländer [S, E und C] legt der Staatssekretär das Urteil Abatay falsch aus. Es sei zumindest merkwürdig, wenn ein türkischer Staatsangehöriger, der sämtliche Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht nach Art. 6 oder Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 erfülle, schlechter dagegen geschützt sei, dass dieses Recht beschränkt werde, als ein türkischer Staatsangehöriger, der alle diese Voraussetzungen noch nicht erfülle.
- 7 Überdies führe Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht dazu, dass aus Gründen der öffentlichen Ordnung Art. 13 ohnehin keine Anwendung fände. Eine neue Beschränkung sei nur dann aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt, wenn sie zur Wahrung der öffentlichen Ordnung geeignet sei und nicht über das hierfür erforderliche Maß hinausgehe. Notwendig sei, dass die Ausländer eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwerwiegende Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellten, und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfe dem Entziehen der Aufenthaltserlaubnis nicht entgegenstehen. Dies gehe aus dem oben angeführten Urteil Demir sowie dem Urteil vom 8. Dezember 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), hervor.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

Frage 1

- 8 Das vorliegende Gericht hegt Zweifel daran, ob der Staatssecretaris das Urteil Abatay dahin verstehen darf, dass sich türkische Staatsangehörige, die bereits Rechte aus Art. 6 oder Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 in Anspruch nehmen, nicht mehr auf Art. 13 berufen können. Denn aus dem Urteil vom 17. September 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, Rn. 51), ergibt sich, dass „Art. 6 die Voraussetzungen für die Ausübung einer Beschäftigung regelt und die schrittweise Integration des Betroffenen im Aufnahmemitgliedstaat ermöglicht, während Art. 13 die nationalen Maßnahmen über den Zugang zur Beschäftigung betrifft“. Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass Art. 13 nicht anwendbar ist, wenn ein Ausländer Rechte aus Art. 6 oder Art. 7 herleitet. Möglicherweise wollte der Gerichtshof im Urteil Abatay lediglich die von der deutschen Regierung vertretene gegenteilige Auffassung zurückweisen, dass Art. 13 nur dann gelte, wenn auch Art. 6 anwendbar sei. Vermutlich hat er deshalb entschieden, dass Art. 13 Anwendung findet, wenn Art. 6 nicht gilt.
- 9 Das mit dem Beschluss Nr. 1/80 verfolgte Ziel, die Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer und ihre schrittweise Integration im Gastmitgliedstaat zu ermöglichen, scheint unvereinbar zu sein mit der Ansicht, dass ein türkischer Staatsangehöriger den durch Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 gewährten Schutz in dem Maße verliert, in dem er besser im Gastmitgliedstaat integriert ist. Zudem geht auch aus den bereits angeführten Urteilen Genc und Tekdemir sowie aus den Urteilen vom 10. Juli 2019, A (C-89/18, EU:C:2019:580), und vom 29. April 2010, Kommission/Niederlande(C-92/07, EU:C:2010:228), hervor, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 auf alle nationalen Maßnahmen anwendbar ist, durch die die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Union beeinträchtigt werden kann, und nicht nur auf Beschränkungen, die die erstmalige Aufnahme [einer solchen] in diesem Mitgliedstaat betreffen.
- 10 Da aus der angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht eindeutig hervorgeht, ob ein Ausländer, der Rechte aus Art. 6 oder Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 herleitet, sich auch auf Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen kann, hält das vorliegende Gericht es für erforderlich, dem Gerichtshof die erste Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Frage 2

- 11 Sollten türkische Staatsangehörige, die Rechte aus Art. 6 oder Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 in Anspruch nehmen, sich auch auf Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen können, stellt sich die Frage, ob dies auch dann möglich ist, wenn sie aufgrund ihres individuellen Verhaltens eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen. Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 ist an die Mitgliedstaaten gerichtet und verbietet ihnen, neue Maßnahmen einzuführen, die bezwecken oder bewirken, dass für türkische Staatsangehörige die Voraussetzungen für die

Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit strenger werden (vgl. Urteil Demir, Rn. 33). Ein türkischer Staatsangehöriger kann sich an die Gerichte wenden, um mit diesem Artikel unvereinbare neue Rechtsvorschriften für nicht anwendbar erklären zu lassen (vgl. Urteil Sahin, Rn. 62). Stellt ein Ausländer aufgrund seines individuellen Verhaltens eine Gefahr für die öffentliche Ordnung dar, so dass die Voraussetzungen von Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 erfüllt sind, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass das Verbot des Art. 13 automatisch nicht mehr gilt. Denn das Verbot richtet sich ja an die Mitgliedstaaten, und es besteht kein Zusammenhang mit dem individuellen Verhalten und den persönlichen Umständen des türkischen Staatsangehörigen.

- 12 Der Gerichtshof hat in Rn. 82 des oben angeführten Urteils Ziebell jedoch auch festgestellt, dass ein Mitgliedstaat die Rechte aus den Art. 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80 beschränken kann, wenn das individuelle Verhalten eines türkischen Staatsangehörigen eine gegenwärtige, hinreichend schwerwiegende Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt und die Beschränkung dieser Rechte verhältnismäßig ist. Gleichzeitig müssen die Grundrechte des Ausländers, insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, gewahrt werden.
- 13 Das vorliegende Gericht möchte daher wissen, ob es sich nicht eher so verhält, dass das Interesse, neue Beschränkungen im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zu vermeiden, bei der Beurteilung des individuellen Verhaltens des Ausländers und der Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen ist. Auf der Grundlage dieser Prüfung können die Rechte aus Art. 6 oder Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 dann möglicherweise ohnehin beendet werden. In diesem Fall kommt es auf Art. 13 nicht mehr an. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts kann der angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs daher nicht eindeutig entnommen werden, ob ein türkischer Staatsangehöriger, der eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt, noch geltend machen kann, dass eine mit Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 unvereinbare neue Vorschrift keine Anwendung finden dürfe. Aus diesem Grund wird die zweite Vorlagefrage gestellt.

Frage 3

- 14 Die Verschärfung der gleitenden Skala, um die es in den diesem Rechtsstreit zugrunde liegenden Verfahren geht, ist auf geänderte gesellschaftliche Anschauungen betreffend den Schutz der öffentlichen Ordnung zurückzuführen. In der Begründung zu der Verordnung, durch die es möglich wurde, eine Aufenthaltserlaubnis nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von mehr als 20 Jahren zu entziehen, heißt es, dass die frühere Regelung bisweilen nicht dem Rechtsempfinden entsprochen habe. Manchmal werde es trotz der langen Aufenthaltsdauer für notwendig erachtet, das Aufenthaltsrecht beenden zu können. Zu klären ist, ob diese geänderten gesellschaftlichen Anschauungen eine Verschärfung der gleitenden Skala rechtfertigen.

- 15 Der Rechtsprechung des Gerichtshofs ist nach Auffassung des vorlegenden Gerichts nicht eindeutig zu entnehmen, wann eine mit Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 unvereinbare neue Rechtsvorschrift im Interesse der öffentlichen Ordnung dennoch gerechtfertigt ist. Aus Rn. 40 des oben angeführten Urteils Demir geht nicht eindeutig hervor, ob es ausreicht, dass eine neue Beschränkung lediglich im Interesse der öffentlichen Ordnung ist, oder ob diese neue Beschränkung zudem auch geeignet sein muss, die Erreichung dieses rechtmäßigen Ziels zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen darf, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist. Dieser letztgenannte Ansatz schränkt die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten ein, neue Beschränkungen im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 einzuführen, und scheint durch die Urteile vom 22. Dezember 2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, Rn. 56), und vom 22. Mai 2012, I. (C-348/09, EU:C:2012:300, Rn. 23), gestützt zu werden. Im letztgenannten Urteil hat der Gerichtshof allerdings auch festgestellt, dass es den Mitgliedstaaten weiterhin freisteht, „nach ihren nationalen Bedürfnissen, die je nach Mitgliedstaat und Zeitpunkt unterschiedlich sein können, zu bestimmen, was die öffentliche Ordnung und Sicherheit erfordern“. Dem Urteil vom 4. Dezember 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, Rn. 18), ist zu entnehmen, dass den zuständigen innerstaatlichen Behörden hierbei ein gewisser Beurteilungsspielraum zuzubilligen ist. Es liegt nahe, dass dies auch für die Verschärfung von Rechtsvorschriften im Interesse der öffentlichen Ordnung gilt.
- 16 Das vorliegende Gericht möchte wissen, ob die auf geänderte gesellschaftliche Anschauungen zurückzuführende Verschärfung der gleitenden Skala hinreichend berücksichtigt, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung restriktiv auszulegen ist, und ob sie noch von dem den Mitgliedstaaten zustehenden Beurteilungsspielraum gedeckt ist. Aus diesem Grund wird die dritte Vorlagefrage gestellt.