Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 20. Januar 2016[1]

Rechtssache C-561/14

Caner Genc
gegen
Integrationsministeriet

(Vorabentscheidungsersuchen des Østre Landsret [Berufungsgericht Ost, Dänemark])

„Assoziierungsabkommen EWG–Türkei — Beschluss Nr. 1/80 — Freizügigkeit der Arbeitnehmer — Familienzusammenführung — Nationale Regelung, die neue und strengere Voraussetzungen für die Familienzusammenführung im Fall nicht erwerbstätiger Familienangehöriger von erwerbstätigen türkischen Staatsangehörigen vorsieht, die sich im fraglichen Mitgliedstaat aufhalten und dort aufenthaltsberechtigt sind — Stillhalteklausel — Anwendungsbereich — Neue Beschränkung — Rechtfertigung — Zwingender Grund des Allgemeininteresses — Verhältnismäßigkeit“

1. Mit seiner Vorlage zur Vorabentscheidung ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um eine Auslegung von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80), den der Assoziationsrat erlassen hat, der durch das von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits am 12. September 1963 in Ankara 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 (im Folgenden: Assoziierungsabkommen)[2] eingerichtet wurde. Dieses Ersuchen ergeht in einem Rechtsstreit zwischen Herrn Genc, der die türkische Staatsangehörigkeit besitzt, und den dänischen Behörden wegen deren Ablehnung seines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Familienzusammenführung.

I – **Einführung**

2. Der Kläger des Ausgangsverfahrens, Herr Genc, ist ein 1991 geborener türkischer Staatsangehöriger. Sein Vater, der ebenfalls türkischer Staatsangehöriger ist, wohnt seit 1997 in Dänemark und besitzt dort seit 2001 eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Nach der Scheidung seiner Eltern im Jahr 1997 lebte Herr Genc, obgleich sein Vater das Sorgerecht erhalten hatte, weiterhin bei seinen Großeltern in der Türkei und pflegte dort regelmäßigen Umgang mit seiner Mutter. Seine beiden älteren Brüder besitzen seit Mai 2003 eine Aufenthaltserlaubnis in Dänemark.

3. Am 5. Januar 2005 beantragte Herr Genc eine Aufenthaltserlaubnis in Dänemark, um zu seinem Vater zu ziehen, der dort als Arbeitnehmer beschäftigt war.

1 — Originalsprache: Französisch.
2 — ABl. 1964, 217, S. 3685.

4. Im August 2006 lehnte der Udlændingeservice (heute Udlændingestyrelsen, dänische Ausländerbehörde) seinen Antrag ab. Herr Genc legte dagegen Widerspruch beim Integrationsministerium ein, das den ablehnenden Bescheid am 18. Dezember 2006 bestätigte. Zur Begründung führte das Ministerium u. a. aus, dass Herr Genc noch nie in Dänemark gewesen sei, sein ganzes Leben in der Türkei verbracht und dort die Schule besucht habe, er nur türkisch spreche und seinen Vater in den letzten beiden Jahren nur sehr selten gesehen habe. Daher gebe es nichts, was ihn mit Dänemark verbinde. Eine hinreichende Verbindung mit Dänemark, um eine erfolgreiche Integration zu ermöglichen, besitze er somit nicht oder könne er nicht besitzen. Das Ministerium verwies ferner darauf, dass auch der Vater von Herrn Genc nicht als besonders gut integriert oder mit der dänischen Gesellschaft hinreichend verbunden angesehen werden könne und jedenfalls die Möglichkeit habe, sich in die Türkei zu begeben, um seinen Sohn zu besuchen.

5. Am 17. September 2007 lehnte das Integrationsministerium eine Überprüfung seines ablehnenden Bescheids ab. Eine hiergegen von Herrn Genc erhobene Anfechtungsklage lehnte das in erster Instanz zuständige Gericht am 9. Dezember 2011 ab. Hiergegen legte Herr Genc Berufung zum vorlegenden Gericht ein.

6. Sowohl die Entscheidung der dänischen Ausländerbehörde als auch die des Ministeriums beruhen auf § 9 Abs. 13 Ausländergesetz (Udlændingeloven, im Folgenden: Ausländergesetz). Nach dieser im Jahr 2004 erlassenen [3] Bestimmung darf die „Aufenthaltserlaubnis …, wenn der Antragsteller oder einer seiner Elternteile im Herkunftsland oder einem Drittland wohnen, … nur erteilt werden, wenn der Antragsteller zu Dänemark eine solche Verbindung hat oder die Möglichkeit zu deren Entwicklung hat, dass die Grundlage für eine erfolgreiche Integration in Dänemark gegeben ist. Das gilt nicht, wenn der Antrag spätestens zwei Jahre nach dem Zeitpunkt gestellt wird, zu dem die sich in Dänemark aufhaltende Person die Voraussetzungen von Abs. 1 Nr. 2 erfüllt, oder wenn besondere zwingende Gründe, etwa bei Berücksichtigung des Familienverbands, dagegen sprechen“ [4].

7. Für die Ermessensausübung bei ihrer Beurteilung, ob ein Antragsteller eine hinreichende Verbindung mit Dänemark oder die Möglichkeit zu deren Entwicklung hat – d. h. für ihre Beurteilung, inwieweit seine erfolgreiche Integration in die dänische Gesellschaft möglich erscheint –, hat die Ausländerbehörde nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts eine Reihe von Gesichtspunkten zu berücksichtigen, so die Dauer und Art früherer Aufenthalte des Kindes in Dänemark, das Land, in dem es den größten Teil seines Lebens verbracht hat, das Land seines Schulbesuchs, seine Sprachkenntnisse und das Maß seiner Prägung durch dänische Werte und Normen in der Kindheit. Bei dieser Beurteilung wird ferner berücksichtigt, in welchem Grad der Elternteil, zu dem das Kind ziehen möchte, in die dänische Gesellschaft integriert ist und mit ihr eine Verbindung entwickelt hat. Das vorlegende Gericht erwähnt weiter eine Reihe von Fällen, in denen der Nachweis einer hinreichenden Verbindung mit Dänemark nicht verlangt wird, so beispielsweise dann, wenn das Kind oder ein Elternteil krank oder behindert ist oder wenn eine ablehnende Entscheidung über die Familienzusammenführung den internationalen Verpflichtungen Dänemarks oder dem überwiegenden Kindesinteresse im Sinne des am 20. November 1989 unterzeichneten und von allen Mitgliedstaaten ratifizierten New Yorker Übereinkommens über die Rechte des Kindes (im Folgenden: Kinderrechtskonvention) widerspräche.

3 — Durch das Gesetz Nr. 427 zur Änderung des Ausländergesetzes und des Integrationsgesetzes (Lov nr. 427 om ændring af udlændingeloven og integrationsloven) vom 9. Juni 2004.

4 — Dies war der Wortlaut von § 9 Abs. 13 Ausländergesetz zu dem im Ausgangsverfahren relevanten Zeitpunkt nach der Änderung durch das Gesetz Nr. 324 zur Änderung des Ausländergesetzes, des Gesetzes über die Schließung und Auflösung der Ehe und des Gesetzes über die Wiedereinbürgerung (Lov nr. 324 om ændring af udlændingeloven, lov om ægteskabs indgåelse og opløsning og repatrieringsloven) vom 18. Mai 2005. Auch diese Bestimmung wurde im Jahr 2012 geändert und zu § 9 Abs. 16 dieses Gesetzes. Ich werde mich in den vorliegenden Schlussanträgen jedoch weiterhin auf § 9 Abs. 13 Ausländergesetz beziehen, da er die dänische Rechtslage im Zeitpunkt der ersten behördlichen Entscheidung über den Antrag von Herrn Genc widerspiegelt. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung seit der Gesetzesänderung von 2012 nicht mehr für Anträge gilt, die von Kindern unter sechs Jahren oder für sie gestellt werden.

8. Laut dem Vorlagebeschluss wurde diese Anforderung einer hinreichenden Verbindung mit Dänemark im Jahr 2004 in die dänische Rechtsordnung eingeführt. Nach Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 jedoch dürfen „die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen".

9. Dem vorlegenden Gericht stellt sich deshalb die Frage, ob diese Stillhalteklausel auch dann gilt, wenn türkische Arbeitnehmer, die ordnungsgemäß dem Arbeitsmarkt angehören, die Zusammenführung mit nicht erwerbstätigen Familienangehörigen im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats wünschen. Das vorlegende Gericht meint, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs insoweit unklar sei. Für den Fall, dass § 9 Abs. 13 Ausländergesetz eine neue Beschränkung darstellen sollte, ersucht es den Gerichtshof um nähere Hinweise, wie festzustellen ist, ob diese Beschränkung gerechtfertigt sein kann.

10. Angesichts dieser Auslegungsschwierigkeit im Unionsrecht hat der Østre Landsret (Berufungsgericht Ost) das Verfahren ausgesetzt und mit am 5. Dezember 2014 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangener Entscheidung folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Sind die Stillhalteklausel in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 und/oder die Stillhalteklausel in Art. 41 Abs. 1 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972[5] im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls dahin auszulegen, dass neue und verschärfte Voraussetzungen für den Nachzug wirtschaftlich nicht tätiger Familienangehöriger, einschließlich minderjähriger Kinder, von wirtschaftlich tätigen türkischen Staatsangehörigen, die sich mit einer Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat aufhalten, von der Stillhalteverpflichtung erfasst werden unter Berücksichtigung

   a) der vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung der Stillhalteklauseln insbesondere in seinen Urteilen Derin (C-325/05, EU:C:2007:442), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809), Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504) und Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583),

   b) des Ziels und des Inhalts des Assoziierungsabkommens in der Auslegung insbesondere in den Urteilen Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809) und Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583) und unter Berücksichtigung

      — des Umstands, dass das Assoziierungsabkommen und die ihm beigefügten Protokolle, Beschlüsse usw. keine Bestimmungen über die Familienzusammenführung enthalten, sowie

      — des Umstands, dass die Familienzusammenführung … stets im abgeleiteten Recht geregelt war, derzeit in der Freizügigkeitsrichtlinie (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. L 158, S. 77])?

2. Der Gerichtshof wird ersucht, im Rahmen der Beantwortung der ersten Frage anzugeben, ob ein etwaiges abgeleitetes Recht auf Familienzusammenführung für Familienangehörige wirtschaftlich tätiger türkischer Staatsangehöriger, die sich mit einer Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat

5 — ABl. L 293, S. 1.

aufhalten, auf Familienangehörige türkischer Staatsangehöriger nach Maßgabe von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 oder nur auf Familienangehörige selbständig erwerbstätiger türkischer Personen nach Maßgabe von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls Anwendung findet?

3. Falls die erste Frage in Verbindung mit der zweiten Frage bejaht wird, wird der Gerichtshof um Angabe ersucht, ob die Stillhalteklausel in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass eine neue Beschränkung, die „durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet [ist], die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und … nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinaus[geht]“, (auch über Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 hinaus) zulässig ist?

4. Falls die dritte Frage bejaht wird, wird der Gerichtshof um folgende Angaben ersucht:

   a) Anhand welcher Maßstäbe ist die Beurteilung der Zulässigkeit von Beschränkungen und der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen? Der Gerichtshof wird u. a. um Angabe ersucht, ob dieselben Grundsätze gelten, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Familienzusammenführung im Rahmen der Freizügigkeit der Unionsbürger aufgestellt worden sind und die auf der Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38) bzw. den Bestimmungen des Vertrags beruhen, oder ob ein anderer Beurteilungsmaßstab anzuwenden ist.

   b) Falls ein anderer Beurteilungsmaßstab anzuwenden ist als derjenige, der sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Familienzusammenführung im Rahmen der Freizügigkeit der Unionsbürger ergibt, wird der Gerichtshof außerdem um Angabe ersucht, ob die Verhältnismäßigkeitsprüfung, die im Rahmen von Art. 8 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) über die Achtung des Familienlebens und in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte durchgeführt wird, als Anknüpfungspunkt dienen sollte oder, falls nicht, welche anderweitigen Grundsätze zu beachten sind.

   c) Unabhängig davon, welche Beurteilungsmethode anzuwenden ist: Kann eine Vorschrift wie § 9 Abs. 13 Ausländergesetz – wonach für die Familienzusammenführung zwischen einem Drittstaatsangehörigen, der sich mit einer Aufenthaltserlaubnis in Dänemark aufhält, und seinem minderjährigen Kind, wenn sich das Kind und der andere Elternteil des Kindes im Herkunftsstaat oder in einem anderen Staat aufhalten, zur Voraussetzung gemacht wird, dass das Kind mit Dänemark eine solche Verbindung hat oder die Möglichkeit zu deren Entwicklung hat, dass die Grundlage für eine erfolgreiche Integration in Dänemark gegeben ist – als eine Regelung angesehen werden, die „durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und geeignet [ist], die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und … nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinaus[geht]“?

11. Zu dem Vorabentscheidungsersuchen haben die dänische Regierung und die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben. An der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof am 20. Oktober 2015 haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, die dänische und die österreichische Regierung und die Kommission teilgenommen.

II – **Rechtliche Beurteilung**

A – *Zur ersten und zur zweiten Frage*

12. Mit seiner ersten und seiner zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof um eine Klärung des Anwendungsbereichs von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 und der Reichweite der darin festgelegten Stillhalteverpflichtung. Es möchte insbesondere wissen, ob eine neue Beschränkung, die den Zugang nicht erwerbstätiger Familienangehöriger eines türkischen Arbeitnehmers zur Familienzusammenführung betrifft, unter diese Verpflichtung fallen kann und ob der abgeleitete Anspruch auf Familienzusammenführung, der den Familienangehörigen eines die Niederlassungsfreiheit wahrnehmenden türkischen Erwerbstätigen im Urteil Dogan [6] zuerkannt worden sei, auch im Kontext der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer anzuerkennen ist.

13. In ihren schriftlichen Erklärungen hat die dänische Regierung, die die Bedenken des vorlegenden Gerichts aufgreift, den Gerichtshof ausdrücklich um eine Änderung seiner im Urteil Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) niedergelegten Rechtsprechung ersucht. Mittels einer Analyse verschiedener Urteile des Gerichtshofs zur Auslegung von Stillhalteklauseln – wie Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls oder Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 – möchte die dänische Regierung aufzeigen, dass der vom Gerichtshof in diesem Urteil eingenommene Standpunkt vereinzelt sei und mit seinen früheren Urteilen nicht in Einklang stehe. Bis zum Urteil Dogan [7] sei stets angenommen worden, dass das Recht auf Familienzusammenführung nicht in den Anwendungsbereich der Stillhalteverpflichtung falle. Nach Meinung der dänischen Regierung sollte der Gerichtshof von dieser Rechtsprechung Abstand nehmen, um zu dem rein wirtschaftlichen Wesensgehalt des Assoziierungsabkommens und der verschiedenen auf seiner Grundlage ergangenen Rechtsakte zurückzukehren, wie er im Urteil Demirkan [8] anerkannt worden sei.

14. Bevor ich erläutere, warum meiner Auffassung nach die Zweifel des vorlegenden Gerichts und die Besorgnis der dänischen Regierung auf einem irrigen Verständnis der Rechtsprechung des Gerichtshofs beruhen, in der meines Erachtens ein abgeleiteter Anspruch auf Familienzusammenführung nicht anerkannt worden ist, möchte ich nochmals auf die Stillhalteverpflichtung zurückkommen, so wie sie der Gerichtshof ausgelegt und abgegrenzt hat.

1. Allgemeine Erwägungen zur Stillhalteverpflichtung aus Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 in der Rechtsprechung des Gerichtshofs

15. Es ist unstreitig, dass der Vater von Herrn Genc, als dieser die Aufenthaltserlaubnis beantragte, als Arbeitnehmer erwerbstätig war. Die Lage des Vaters von Herrn Genc fällt damit in den Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und wird allein durch Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 bestimmt [9].

16. Der Gerichtshof hat entschieden, dass dieser Artikel unmittelbare Wirkung hat [10] und in dem Kontext zu sehen ist, in den sich die gesamten Bestimmungen dieses Beschlusses einfügen [11].

6 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

7 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

8 — C-221/11, EU:C:2013:583.

9 — Zum Anwendungsbereich von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 und des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls hat der Gerichtshof wiederholt ausgeführt, dass „[d]iese beiden Bestimmungen … zwar dieselbe Funktion, jedoch ihren jeweils eigenen, genau bestimmten Bereich [haben], so dass sie nicht zusammen angewendet werden können“ (Urteil Dereci u. a., C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 81 und die dort angeführte Rechtsprechung).

10 — Urteil Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).

11 — Urteil Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 91).

17. Hinsichtlich dieses Kontexts lässt sich der ständigen Rechtsprechung entnehmen, dass das Ziel des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei in der Förderung einer beständigen und ausgewogenen Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien insbesondere mittels der Freizügigkeit der Arbeitnehmer besteht [12], die schrittweise zu verwirklichen ist [13]. Speziell zum Beschluss Nr. 1/80 hat der Gerichtshof festgestellt, dass er „die allmähliche Integration der türkischen Staatsangehörigen, die die Voraussetzungen einer der Bestimmungen dieses Beschlusses erfüllen und damit in den Genuss der darin vorgesehenen Rechte kommen, im Aufnahmemitgliedstaat fördern soll“ [14] und dass „vorbehaltlich der besonderen Situation der Familienangehörigen, die zum Nachzug zu einem türkischen Arbeitnehmer berechtigt sind, der sich bereits rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält, dieser Beschluss die schrittweise Integration türkischer Arbeitnehmer in diesen Staat zum wesentlichen Ziel hat, und zwar durch die Ausübung einer ordnungsgemäßen und grundsätzlich ununterbrochenen Beschäftigung“ [15].

18. Der Gerichtshof hat auch das Verhältnis zwischen der Stillhalteklausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls und der des Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 untersucht. Trotz eines deutlich unterschiedlichen Wortlauts [16] verfolgen diese beiden Klauseln nach den Feststellungen des Gerichtshofs das gleiche Ziel, d. h. die schrittweise Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs im Wege eines Verbots der Einführung neuer Hindernisse, um die schrittweise Herstellung dieser Freiheiten nicht zu erschweren [17]. Die beiden Bestimmungen haben daher dieselbe Funktion [18], sie sind gleichartig [19], und sie sind übereinstimmend auszulegen [20]. Es gibt damit keinen Grund, die Stillhalteklausel betreffend die Freizügigkeit der Arbeitnehmer weniger weit auszulegen als die entsprechende Klausel auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs [21]. Die Überlegungen des Gerichtshofs zur Stillhalteklausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls gelten ebenfalls für die Auslegung des Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80, weshalb „sich die Tragweite der Stillhalteverpflichtung gemäß Art. 13 dieses Beschlusses entsprechend auf sämtliche neuen Hindernisse für die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erstreckt, die eine Verschärfung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Bedingungen darstellen“ [22].

19. Nachdem der Gerichtshof klargestellt hatte, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 unmittelbare Wirkung besitzt und die gleiche Tragweite wie Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls hat, blieb weiter sein Normgehalt zu klären. Nach Auffassung des Gerichtshofs hat die Stillhalteklausel „nicht die Wirkung einer materiell-rechtlichen Vorschrift, die das maßgebliche materielle Recht unanwendbar macht und an dessen Stelle tritt, sondern [sie] stellt praktisch eine verfahrensrechtliche Vorschrift dar, die in zeitlicher Hinsicht festlegt, nach welchen Bestimmungen der Regelung eines Mitgliedstaats die Situation eines türkischen Staatsangehörigen zu beurteilen ist“, der in diesem Mitgliedstaat von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer Gebrauch machen will [23]. Die Stillhalteklausel begründet eine Verpflichtung der Vertragsparteien, die rechtlich eine reine Unterlassungspflicht ist [24].

12 — Urteil Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, Rn. 63).

13 — Vgl. Art. 12 des Assoziierungsabkommens. Vgl. ferner Urteile Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, Rn. 63), Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, Rn. 65) und Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 50).

14 — Urteil Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

15 — Urteil Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 90).

16 — Urteil Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:570, Rn. 69).

17 — Vgl. Urteile Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 72), Kommission/Niederlande (C-92/07, EU:C:2010:228, Rn. 48), Toprak und Oguz (C-300/09 und C-301/09, EU:C:2010:756, Rn. 52) und Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 94).

18 — Urteile Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 70) und Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 81).

19 — Urteile Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 71) und Kommission/Niederlande (C-92/07, EU:C:2010:228, Rn. 48).

20 — Urteile Toprak und Oguz (C-300/09 und C-301/09, EU:C:2010:756, Rn. 54) und Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 94).

21 — Urteile Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 73).

22 — Urteil Toprak und Oguz (C-300/09 und C-301/09, EU:C:2010:756, Rn. 54).

23 — Vgl. entsprechend Urteile Tum und Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, Rn. 55) und Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 89).

24 — Urteile Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, Rn. 47), Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 58), Tum und Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, Rn. 46) und Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 87).

20. Der Gerichtshof hat auch wiederholt daran erinnert, dass die Stillhalteklausel nicht aus sich heraus Rechte schafft [25] oder einem türkischen Staatsangehörigen das Recht zur Ausübung einer unselbständigen Beschäftigung und das damit einhergehende Aufenthaltsrecht verleihen kann [26], da ein Recht zur Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aus dem Unionsrecht nicht hergeleitet werden kann, sondern weiterhin dem nationalen Recht unterliegt [27]. Der Gerichtshof hat demgemäß anerkannt, dass „der Beschluss Nr. 1/80 in keiner Weise die Befugnis der Mitgliedstaaten [berührt], einem türkischen Staatsangehörigen die Einreise in ihr Hoheitsgebiet und die Ausübung einer ersten unselbständigen Erwerbstätigkeit in ihrem Hoheitsgebiet nicht zu gestatten“ [28]. Hingegen regelt der Beschluss die Stellung türkischer Arbeitnehmer, die bereits ordnungsgemäß in den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten integriert sind [29]. Gleichwohl hat der Gerichtshof auch anerkannt, dass die Stillhalteklausel die Voraussetzungen für die Einreise türkischer Staatsangehöriger in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und ihren dortigen Aufenthalt betreffen kann, da sie an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit anknüpft [30].

21. Die in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 enthaltene Stillhalteklausel verbietet allgemein die Einführung neuer innerstaatlicher Maßnahmen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 in dem betreffenden Mitgliedstaat galten [31]. Diese Bestimmung steht auch der Einführung neuer Beschränkungen der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in das Recht eines Mitgliedstaats einschließlich solcher Beschränkungen, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats betreffen, die dort von dieser Freiheit Gebrauch machen wollen, von dem Zeitpunkt an entgegen, zu dem der Beschluss Nr. 1/80 in dem betreffenden Mitgliedstaat in Kraft getreten ist [32].

22. An dieser Stelle möchte ich die Feststellung treffen, dass vom Gerichtshof nicht ausgeschlossen worden ist, dass in den Geltungsbereich der Stillhalteverpflichtung indirekt auch die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von keine Rechte aus dem Beschluss Nr. 1/80 besitzenden Familienangehörigen erwerbstätiger türkischer Staatsangehöriger fallen können, sofern ein Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit dieser Staatsangehörigen und der Einreise oder dem Aufenthalt dieser Familienmitglieder festgestellt werden kann. Gerade dies ist im Urteil Dogan [33] bestätigt worden.

25 — Urteil Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 58).

26 — Vgl. entsprechend Urteile Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, Rn. 64) und Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 62).

27 — Vgl. entsprechend Urteil Tum und Dari (C-16/05, EU:C:2007:530, Rn. 54).

28 — Urteil Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 — Vgl. Urteil Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 — Vgl. entsprechend Urteil Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 55).

31 — Vgl. Urteil Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung). Für die gleiche Beurteilung des Gerichtshofs in Bezug auf die Stillhalteklausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls vgl. Urteile Savas (C-37/98, EU:C:2000:224, Rn. 69), Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 66), Soysal und Savatli (C-228/06, EU:C:2009:101, Rn. 47) und Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583, Rn. 39). Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass das Vorliegen einer neuen Beschränkung entweder nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 in dem betreffenden Mitgliedstaat zu beurteilen ist oder anhand günstigerer Rechtsvorschriften, die nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses erlassen wurden, vgl. Urteile Toprak und Oguz (C-300/09 und C-301/09, EU:C:2010:756, Rn. 49 und 56) und Dereci u. a. (C-256/11, EU:C:2011:734, Rn. 94).

32 — Vgl. Urteil Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

33 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

2. Die soziale Dimension des Beschlusses Nr. 1/80, die „wirtschaftliche Dimension“ der Familienzusammenführung und die Stillhalteverpflichtung

23. Tatsächlich ist in den Urteilen des Gerichtshofs, die zu den Stillhalteklauseln im Kontext der Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (im Folgenden: Assoziation EWG–Türkei) ergangen sind, die Frage der Familienzusammenführung nicht unberücksichtigt geblieben. Angesichts des substanziellen Zusammenhangs zwischen der Ausübung einer Erwerbstätigkeit und den Rechten türkischer Staatsangehöriger, die diese Erwerbstätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausüben, hat der Gerichtshof befunden, dass „die Familienzusammenführung … kein Recht der Familienangehörigen des türkischen Wanderarbeitnehmers [ist], sondern … im Gegenteil von einer Entscheidung der nationalen Behörden [abhängt], die allein in Anwendung des Rechts des betreffenden Mitgliedstaats getroffen wird, vorbehaltlich der Einhaltung der Menschenrechte“ [34]. Gleichwohl hat der Beschluss Nr. 1/80 die Assoziation EWG–Türkei eindeutig um eine soziale Dimension bereichert [35]. Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 bildet im Übrigen einen Bestandteil der „sozialen Bestimmungen“ dieses Beschlusses, in dem nach Auffassung des Gerichtshofs deutlich wird, dass die allmählich zu verwirklichende Freizügigkeit der Arbeitnehmer einen „weiteren … Schritt“ vollzogen hat [36]. Bei seiner Auslegung der „sozialen“ Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/80 hat der Gerichtshof anerkannt, dass die Familienzusammenführung, in deren Genuss türkische Arbeitnehmer gelangen, die dem Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten angehören, sowohl zur Verbesserung der Qualität ihres Aufenthalts als auch zu ihrer Integration in diesen Staaten beiträgt und dadurch den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der betreffenden Gesellschaft fördert [37]. Allerdings erfolgt die Familienzusammenführung nicht ohne Vorbedingungen, und diese Aussage des Gerichtshofs ist in ihren Kontext im Urteil Dülger [38] zu stellen. Denn in dieser Rechtssache hat der Gerichtshof über Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 befunden, der die Rechte der Familienangehörigen eines ordnungsgemäß zum Arbeitsmarkt gehörenden türkischen Arbeitnehmers aufführt, *wenn es diesen bereits gestattet worden ist, zu dem Arbeitnehmer zu ziehen*. Auch wenn der Gerichtshof in anderem Zusammenhang entschieden hat, dass ihre Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum Zweck der Familienzusammenführung mit einem türkischen Arbeitnehmer, der sich bereits rechtmäßig in diesem Staat befindet, nach dem Beschluss Nr. 1/80 nicht von der Ausübung einer Beschäftigung als Arbeitnehmer abhängt [39], hat er doch klargestellt, dass sich speziell Art. 13 dieses Beschlusses „auf Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen [bezieht], deren Aufenthalt und Beschäftigung in [dem] Hoheitsgebiet [des Mitgliedstaats] ordnungsgemäß sind“ [40].

24. Ich möchte aber an dieser Stelle daran erinnern, dass sich der Kläger des Ausgangsverfahrens noch nicht auf dänischem Hoheitsgebiet befindet, sondern beantragt, dorthin zu seinem Vater ziehen zu dürfen. Seine Situation wird von Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht abgedeckt, womit er sich selbst nicht auf Art. 13 des Beschlusses berufen kann.

25. Das Urteil Dogan [41], von dem sich der Gerichtshof nach Ansicht der dänischen Regierung abkehren sollte, weil es einen Bruch mit seiner vorherigen Rechtsprechung darstelle, fügt sich indessen in deren Linie ein. In diesem Urteil wurde kein eigenständiger Anspruch der Familienangehörigen türkischer Erwerbstätiger auf Familienzusammenführung anerkannt, so wenig wie darin der Ehegattin eines solchen Erwerbstätigen, die sich noch nicht in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem er seine wirtschaftliche Freiheit wahrnimmt, begeben hat, das Recht zuerkannt worden ist, sich auf Art. 13 des

34 — Urteil Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, Rn. 64).

35 — Vgl. insbesondere Urteil Pehlivan (C-484/07, EU:C:2011:395, Rn. 45).

36 — Urteile Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 77) und Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, Rn. 48).

37 — Vgl. Urteile Dülger (C-451/11, EU:C:2012:504, Rn. 42) und Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, Rn. 34).

38 — C-451/11, EU:C:2012:504.

39 — Vgl. Urteil Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 82).

40 — Urteil Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572, Rn. 84).

41 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

Beschlusses Nr. 1/80 zu berufen. In diesem Urteil hat der Gerichtshof – wie es übrigens meinem Entscheidungsvorschlag entsprach – festgestellt, dass sich auf diesen Artikel nur der erwerbstätige und im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats wohnhafte türkische Staatsangehörige berufen kann, der allein Begünstigter der Rechte ist, die in den Rechtstexten des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei gewährt werden [42]. Im Übrigen liegt nichts wirklich Neues in der vom Gerichtshof im Urteil Dogan [43] ebenfalls getroffenen Feststellung, dass die Stillhalteklausel den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats über die Einreisebedingungen für den Ehegatten eines in diesem Mitgliedstaat bereits wohnhaften türkischen Staatsbürgers in Fällen der Familienzusammenführung entgegengehalten werden konnte. Tatsächlich hatte der Gerichtshof dies bereits im Urteil Toprak und Oguz [44] festgestellt.

26. Zu dem Petitum der dänischen Regierung, es solle zum Urteil Demirkan [45] zurückgekehrt werden, ist zu bemerken, dass diese Präzedenzentscheidung hier nicht einschlägig ist. Dort handelte es sich um eine türkische Stieftochter, die sich zu ihrem Stiefvater, der die deutsche Staatsangehörigkeit besaß und in Deutschland lebte, begeben wollte, womit die Frage entstand, ob sie sich auf Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls unter Umständen berufen konnte, in denen sie nach ihrer Ankunft in Deutschland nicht Dienstleistende, sondern Empfängerin von Dienstleistungen sein würde. In dieser Rechtssache ging es im Gegensatz zur vorliegenden somit nicht um einen türkischen Arbeitnehmer, der bereits im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats wohnte und dort eine wirtschaftliche Freiheit wahrnahm.

27. Trotz des „sozialen“ Charakters der Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/80 ist der Gerichtshof somit in seiner Rechtsprechung nicht so weit gegangen, dass er die Wahrnehmung einer wirtschaftlichen Freiheit von dem Recht auf Familienzusammenführung völlig getrennt hätte. Wie ich bereits hervorzuheben Gelegenheit hatte, ist die Regelung über die Familienzusammenführung nur insoweit als vom Anwendungsbereich des Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 umfasst anzusehen, als sie die Stellung der türkischen Erwerbstätigen betrifft [46].

28. Im Licht der Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil Dogan [47] kann es sich jedoch auf die Entscheidung eines türkischen Staatsangehörigen, sich in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union niederzulassen, um dort dauerhaft einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, negativ auswirken, wenn die Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats die Familienzusammenführung erschweren oder unmöglich machen und sich der türkische Staatsangehörige deshalb unter Umständen zu einer Entscheidung zwischen seiner Tätigkeit in dem betreffenden Mitgliedstaat und seinem Familienleben in der Türkei gezwungen sehen kann.

29. Nach alledem ist festzustellen, dass eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die unstreitig die Zusammenführung eines rechtmäßig in einem Mitgliedstaat wohnenden türkischen Arbeitnehmers mit seinen minderjährigen Kindern dadurch erschwert, dass sie die Voraussetzungen für deren erstmalige Aufnahme im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats im Vergleich zu denjenigen verschärft, die beim Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 galten [48], eine neue Beschränkung der Wahrnehmung der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer im Sinne von Art. 13 dieses Beschlusses darstellt.

42 — Vgl. Rn. 32 des Urteils Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) und Nrn. 20 ff. meiner Schlussanträge in dieser Rechtssache (C-138/13, EU:C:2014:287).

43 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

44 — C-300/09 und C-301/09, EU:C:2010:756.

45 — C-221/11, EU:C:2013:583.

46 — Vgl. Nr. 23 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) und die dort angeführte Rechtsprechung.

47 — Vgl. entsprechend Urteil Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, Rn. 35).

48 — Vgl. Abschnitt 2.6 der Vorlage zur Vorabentscheidung. Wenn die dänische Regierung auch bestreitet, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 auf solche Rechtsvorschriften anwendbar ist, hat sie doch eingeräumt, dass die 2004 eingefügte Bestimmung des § 9 Abs. 13 Ausländergesetz eine Verschärfung ihrer vorherigen Rechtsvorschriften und damit eine neue Beschränkung darstellt.

B – *Zur dritten und zur vierten Frage*

30. Mit seiner dritten und seiner vierten Frage, die ich zusammen prüfen werde, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 gerechtfertigt sein kann und, falls ja, anhand welcher Kriterien die Verhältnismäßigkeit zu prüfen ist. Obgleich diese Aufgabe grundsätzlich den nationalen Richtern obliegt, ersucht das vorlegende Gericht den Gerichtshof ausdrücklich um eine Stellungnahme zur Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen von § 9 Abs. 13 Ausländergesetz. Aber bevor hierzu Stellung genommen wird, ist zunächst zu klären, ob im vorliegenden Fall tatsächlich ein zwingender Grund des Allgemeininteresses gegeben ist, der die neue Beschränkung rechtfertigen kann.

1. Zur Förderung einer erfolgreichen Integration als zwingender Grund des Allgemeininteresses

31. Der Gerichtshof hat entschieden, dass eine „Beschränkung, mit der bezweckt oder bewirkt wird, die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Inland durch einen türkischen Staatsangehörigen strengeren Voraussetzungen zu unterwerfen, als sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 galten, … verboten [ist], es sei denn, sie gehört zu den in Art. 14 dieses Beschlusses aufgeführten Beschränkungen oder ist durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet, die Verwirklichung des verfolgten legitimen Zieles zu gewährleisten, und geht nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinaus“ [49]. Wegen der gebotenen übereinstimmenden Auslegung der Stillhalteklauseln hat der Gerichtshof diese Beurteilungsweise im Urteil Dogan [50] hinsichtlich neuer Beschränkungen im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls bestätigt. Der Gerichtshof hat damit ausdrücklich klargestellt, dass eine neue Beschränkung nicht nur durch die in Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 genannten Gründe, also Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit, gerechtfertigt werden kann, sondern auch durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs, die zu den Grundfreiheiten ergangen ist, wohl bekannte Gründe zur Rechtfertigung von Hemmnissen darstellen. Wenn der Gerichtshof auch im Urteil Demir [51] anerkannt hat, dass das Ziel, die rechtswidrige Einreise und den rechtswidrigen Aufenthalt zu verhindern, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellt, hat er doch im Urteil Dogan [52] die Frage im Hinblick auf die Bekämpfung von Zwangsverheiratungen und die Förderung der Integration offen gelassen.

32. In der vorliegenden Rechtssache macht die dänische Regierung geltend, dass § 9 Abs. 13 Ausländergesetz als durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt angesehen werden müsse, nämlich die Gewährleistung einer erfolgreichen Integration.

49 — Urteil Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 40).

50 — Vgl. Nr. 41 meiner Schlussanträge in der Rechtssache Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287) und Rn. 37 des Urteils Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

51 — Urteil Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 41).

52 — Vgl. Rn. 38 im Urteil Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066).

33. Für die Anerkennung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses hat der Gerichtshof keine sonderlich strengen Maßstäbe angelegt[53]. Es sei angemerkt, dass sich der Gerichtshof im Urteil Demir[54] insoweit auf eine Feststellung beschränkt hat, ohne dass dieser eine Beweisführung vorausgegangen ist. Wie oben erwähnt, hat er überdies selbst im Urteil Dogan[55] zu dieser Frage nicht Stellung genommen.

34. Wenn der Gerichtshof diese Linie verfolgt hat, so nach meinem Dafürhalten auch deshalb, um dem Handlungsspielraum Rechnung zu tragen, über den die Staaten in diesem Bereich verfügen. Aus diesen Gründen neige auch ich dazu, es als solches zu bejahen, dass die Förderung einer erfolgreichen Integration einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann, zumal der gordische Knoten im vorliegenden Fall eher in der Frage, ob die neue Beschränkung geeignet, notwendig und verhältnismäßig ist, als in dem Grund für ihre Rechtfertigung liegt.

35. Ich möchte mich deshalb auf den Hinweis beschränken, dass die Sorge um die Integration dem Unionsrecht nicht fremd ist[56] und sie als solche dem Ziel der Assoziation EWG–Türkei nicht zuwiderzulaufen scheint. Der von der dänischen Regierung angeführte zwingende Grund des Allgemeininteresses erscheint mir daher auf den ersten Blick stichhaltig zu sein.

2. Ist § 9 Abs. 13 Ausländergesetz geeignet, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten, und geht er nicht über das hierfür Erforderliche hinaus?

a) Zum Umfang der Verhältnismäßigkeitsprüfung

36. Es ist zunächst die Frage des vorlegenden Gerichts zu beantworten, ob die vorzunehmende Verhältnismäßigkeitsprüfung, um über die Zulässigkeit einer neuen Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zu entscheiden, derjenigen gleicht, die im Rahmen der Kontrolle, ob Art. 8 EMRK eingehalten wurde, durchzuführen ist.

37. Insoweit ist meines Erachtens logischerweise zu bestätigen, dass die Prüfung durchzuführen ist, die im Fall der Beeinträchtigung einer der im Vertrag garantierten wirtschaftlichen Freiheiten anzustellen ist. Dies ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut dieser Prüfung selbst, so wie er vom Gerichtshof in seinen Urteilen Demir[57] und Dogan[58] formuliert worden ist. Dies folgt auch daraus, dass sich der Gerichtshof eindeutig und bewusst dafür entschieden hat, seine rechtlichen Erwägungen namentlich im Urteil Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066) nicht auf dem Gebiet der Grundrechte anzusiedeln,

53 — Insoweit konnte ihm ein gewisser Mangel an Stringenz vorgeworfen werden: vgl. Hatzopoulos, V., „Exigences essentielles, impératives ou impérieuses: une théorie, des théories ou pas de théorie du tout?“, *Revue trimestrielle de droit européen*, 1998, S. 191, Martin, D., „Discriminations, entraves et raisons impérieuses dans le traité CE: trois concepts en quête d'identité“, *Cahiers de droit européen*, 1998, S. 261 und S. 561, und Barnard, C., „Derogations, justifications and the four freedoms: is state interest really protected?“, in: *The outer limits of European Union law*, Hart Publishing, 2009, S. 273.

54 — C-225/12, EU:C:2013:725.

55 — C-138/13, EU:C:2014:2066. Für eine nicht erschöpfende Auflistung von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses siehe insbesondere 40. Erwägungsgrund der Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376, S. 36).

56 — Vgl. insbesondere Art. 79 Abs. 4 AEUV. Die Förderung einer erfolgreichen Integration kann auch mit dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in Verbindung gebracht werden, das nicht nur in den Art. 4 Abs. 2 Buchst. c AEUV und 174 Abs. 1 AEUV genannt wird, sondern auch in den Erwägungsgründen 4 und 15 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251, S. 12). Es sei ferner darauf hingewiesen, dass Generalanwältin Kokott in einem anderen Zusammenhang unterstrichen hat, dass Rechtsvorschriften, die auf die Integration von Personen abzielen, welche in den Genuss einer Familienzusammenführung gelangen, legitime Ziele verfolgen (vgl. Nrn. 33 und 34 der Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache K und A, C-153/14, EU:C:2015:186).

57 — C-225/12, EU:C:2013:725.

58 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

sondern vielmehr auf dem der wirtschaftlichen Freiheiten, die türkische Staatsangehörige unter den Voraussetzungen genießen, die in den Rechtsvorschriften der Assoziation EWG–Türkei festgelegt sind und im Verhältnis zu denen die Familienzusammenführung nur als ein „Korollar“ oder eine „Verlängerung“ erscheint [59].

38. Es sei nochmals darauf hingewiesen [60], dass die Einstufung von § 9 Abs. 13 Ausländergesetz als eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht bedeutet, dass der Anspruch des Vaters des Klägers im Ausgangsverfahren auf Familienzusammenführung klar verletzt wäre. Vielmehr bedeutet es, dass die ihm eröffnete Möglichkeit, im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Union eine unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben und diese fortzuführen, dadurch beeinträchtigt sein kann, dass sein minderjähriger Sohn, für den er das Sorgerecht hat, nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen zu ihm ziehen kann. Ebenso wie die Prüfung der Frage, ob eine neue Beschränkung vorliegt, durchgehend anhand des Maßstabs der Freizügigkeit des türkischen Arbeitnehmers, also des Vaters des Klägers des Ausgangsverfahrens, vorgenommen wurde, ist auch die mögliche Rechtfertigung dieser Beschränkung anhand der gleichen Kriterien zu prüfen, nach denen die Hemmnisse dieser Freizügigkeit beurteilt werden.

39. Den Prüfmaßstab, den der Gerichtshof bei einem solchen Hemmnis anlegt, auf die Auslegung von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zu übertragen, stellt in meinen Augen keine zu weitgehende Gleichstellung der Rechte türkischer Arbeitnehmer und der Rechte der Unionsbürger dar, da die Parteien des Assoziierungsabkommens jedenfalls übereingekommen sind, sich an den Vertragsbestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu orientieren [61], und der Gerichtshof festgestellt hat, dass die im Rahmen dieser Bestimmungen geltenden Grundsätze soweit wie möglich auf die türkischen Arbeitnehmer, die die im Beschluss Nr. 1/80 eingeräumten Rechte besitzen, übertragen werden sollen [62].

40. Dies vorausgeschickt, sei nunmehr § 9 Abs. 13 Ausländergesetz dieser Prüfung unterzogen.

b) Prüfung im vorliegenden Fall

41. Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts und den Erklärungen der dänischen Regierung stellt § 9 Abs. 13 Ausländergesetz die Anforderung auf, dass das minderjährige Kind, das eine Aufenthaltserlaubnis beantragt, um zu einem bereits in Dänemark wohnhaften Elternteil zu ziehen, eine hinreichende Verbindung mit Dänemark, um eine erfolgreiche Integration zu ermöglichen, besitzt oder entwickeln kann. Unter diese für Kinder ab sechs Jahre [63] geltende Anforderung fallen nur Anträge, die später als zwei Jahre nach dem Zeitpunkt gestellt werden, zu dem der in Dänemark wohnhafte Elternteil seine endgültige Aufenthaltserlaubnis erhalten hat, und Fälle betreffen, in denen das Kind in seinem Herkunftsland bei dem anderen Elternteil lebt. Nach der Begründung des dänischen Gesetzgebers soll mit dieser Anforderung verhindert werden, dass sich die Eltern für den Verbleib des Kindes im Herkunftsland entscheiden, so dass es eine der Kultur dieses Landes entsprechende Erziehung erhält und nicht durch dänische Normen und Werte geprägt wird.

59 — Gazin, F., „Regroupement familial dans le cadre de l’accord d’association UE-Turquie“, *Europe*, Oktober 2014, Anmerkung Nr. 394.

60 — Vgl. Nr. 27 der vorliegenden Schlussanträge.

61 — Vgl. Art. 12 des Assoziierungsabkommens.

62 — Vgl. z. B. Urteile Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, Rn. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung) und Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, Rn. 58, 66 et 68).

63 — So nach der Gesetzesänderung von 2012.

42. Sowohl der Begründung für den Gesetzesentwurf als auch den in den Akten teilweise wiedergegebenen Handreichungen für die Praxis lässt sich entnehmen, dass die von den dänischen Behörden vorzunehmende Prüfung, ob der Antragsteller eine hinreichende Verbindung mit Dänemark besitzt, eine Ermessensprüfung ist, in der eine Mehrzahl von Kriterien zu berücksichtigen sind, um eine Art von Diagnose und/oder Prognose über die Integrationsaussichten des Antragstellers zu stellen.

43. Hierfür sind sämtliche Informationen zu berücksichtigen, die über die Dauer und Art der Aufenthalte des Kindes in Dänemark und in seinem Herkunftsland, über den Ort, an dem es überwiegend aufgewachsen ist, über den Ort seines Schulbesuchs [64] und über seine Sprachkenntnisse verfügbar sind. Die dänischen Behörden haben ferner zu ermitteln, ob der Grad der Prägung durch dänische Werte und Normen genügt, damit eine hinreichende Verbindung mit der dänischen Gesellschaft entstanden ist oder entstehen kann. Auch die Frage, in welchem Maße der bereits in Dänemark lebende Elternteil dort integriert ist und wie eng seine Verbindung mit der dänischen Gesellschaft ist, sowie die tatsächlichen Gegebenheiten seines Verhältnisses zu dem Antragsteller werden berücksichtigt [65].

44. In einer Reihe von Ausnahmefällen, in denen der Nachweis einer ausreichenden Verbindung mit Dänemark, um dort eine erfolgreiche Integration zu ermöglichen, nicht erforderlich ist, verfügen die dänischen Behörden über kein Ermessen. In folgenden Fällen ist dem Kind die Aufenthaltserlaubnis grundsätzlich zu erteilen, auch wenn der Antrag mehr als zwei Jahre nach der Erteilung der endgültigen Aufenthaltserlaubnis an den bereits in Dänemark lebenden Elternteil gestellt wird: wenn das Kind, der im Herkunftsland wohnende Elternteil oder der in Dänemark wohnende Elternteil krank oder schwerbehindert ist, wenn dem in Dänemark wohnenden Elternteil bis dahin der genaue Aufenthaltsort des Kindes unbekannt war, wenn der in Dänemark wohnende Elternteil das Kind vorher nicht unterhalten oder unterbringen konnte und dies nunmehr kann, wenn sich der in Dänemark wohnende Elternteil im Herkunfts- und Wohnstaat seines Kindes nicht aufhalten konnte oder wenn die Ablehnung der Familienzusammenführung den internationalen Verpflichtungen Dänemarks oder dem überwiegenden Kindesinteresse im Sinne der Kinderrechtskonvention zuwiderläuft.

45. Hingegen wird der Antrag abzulehnen sein, wenn die Behörden feststellen, dass es der in Dänemark wohnende Elternteil bewusst unterlassen hat, das Kind zu sich zu nehmen, damit es eine der Kultur des Herkunftslandes entsprechende Erziehung erhält. In diesem Fall wird das Alter des Antragstellers berücksichtigt, wobei die Möglichkeit, in den Genuss der Familienzusammenführung zu gelangen, bis zum 15. Lebensjahr des Antragstellers besteht.

46. Insofern erscheint der Gesetzeszweck von § 9 Abs. 13 Ausländergesetz maßvoll, da die dänischen Behörden in jedem Einzelfall eine Ermessensprüfung vornehmen und dabei eine Mehrzahl von Kriterien berücksichtigen. Außerdem wird in bestimmten Fällen nicht verlangt, dass eine hinreichende Verbindung mit der dänischen Gesellschaft tatsächlich vorliegt oder entstehen kann.

47. Nach Meinung der dänischen Regierung genügt dieser fehlende Automatismus des Erfordernisses einer hinreichenden Verbindung mit der dänischen Gesellschaft, um die fragliche Rechtsvorschrift als verhältnismäßig im Sinne des Urteils Dogan [66] erscheinen zu lassen. Aber auch wenn der Gerichtshof in diesem Urteil festgestellt hat, dass eine Regelung, wonach der fehlende Nachweis genügender

64 — Allerdings lässt sich einer im Vorabentscheidungsersuchen teilweise wiedergegebenen Praxis-Handreichung zu § 9 Abs. 13 Ausländergesetz entnehmen, dass ein Aufenthalt oder Schulbesuch in Dänemark von weniger als einem Jahr nicht berücksichtigt wird.

65 — Dass der bereits in Dänemark lebende Elternteil das Sorgerecht für das Kind besitzt, ist indessen nicht ausschlaggebend. Ebenso wenig scheint in der Praxis der Frage Gewicht beigemessen zu werden, ob die Kinder, die bereits zu ihrem in Dänemark wohnenden Elternteil gezogen sind, erfolgreich integriert sind oder nicht.

66 — C-138/13, EU:C:2014:2066.

Sprachkenntnisse automatisch zur Ablehnung des Antrags führt, ohne dass die besonderen Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden, über das hinausgeht, was zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich ist[67], lässt sich daraus nicht folgern, dass eine Bestimmung, die die Prüfung dieser besonderen Umstände vorsieht, allein deshalb dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit genügt[68].

48. Da die Verhältnismäßigkeit von § 9 Abs. 13 Ausländergesetz somit einer genaueren Überprüfung zu unterziehen ist, erscheint eine nähere Betrachtung seiner Systematik wichtig. Es ergibt sich jedoch eindeutig sowohl aus dem Wortlaut der Bestimmung als auch aus der nationalen Praxis, dass die Bestimmung auf einer grundlegenden und meines Erachtens schwer widerlegbaren Vermutung der Unvereinbarkeit der Kulturen beruht. Das in einem Drittstaat geborene und aufgewachsene Kind soll gleichsam seinem Wesen nach nicht mehr integrierbar sein. Ich möchte auch auf die für Antragsteller geltende Anforderung hinweisen, ein gewisses Maß ihrer Prägung durch dänische Normen und Werte nachzuweisen, die nirgends definiert sind. Nähme man aber einmal an, dass das Ausländergesetz beispielsweise auf amerikanische Staatsbürger anzuwenden wäre, würden die dänischen Behörden dann einen „verspäteten“ Antrag auf Familienzusammenführung mit der gleichen Strenge beurteilen? Erhöben sie dann mit der gleichen Bestimmtheit den Vorwurf, dass das Kind wissentlich so lange wie möglich in seiner Herkunftskultur belassen worden sei, wodurch seine Integrationschancen vereitelt worden seien?

49. Ich bekenne, dass es mir nicht überzeugend erscheint, eine Korrelation zwischen einem langen Aufenthalt in einem Drittstaat und der Unmöglichkeit einer Integration anzunehmen. Man darf nicht außer Betracht lassen, dass oft die wirtschaftliche Lage dieser Familien der Grund dafür ist, dass häufigere Aufenthalte in Europa unterbleiben, und es sich dabei nicht nur um eine hypothetische kulturelle Präferenz, sondern auch und vielleicht vor allem um einen echten wirtschaftlichen Zwang handelt.

50. Ebenso wenig überzeugt mich die Unterscheidung, die in der Regelung über Aufenthaltserlaubnisse zwischen Anträgen, die binnen zwei Jahren nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an den in Dänemark wohnhaften Elternteil gestellt – und automatisch positiv beschieden – werden, und nach diesen zwei Jahren eingereichten Anträgen getroffen wird. Der Ablauf dieser Frist scheint mir ohne Zusammenhang zur künftigen Integration zu sein, zumal es hier um minderjährige Kinder geht. Hier sehe ich einen gewissen Mangel an Kohärenz zwischen der nationalen Regelung und dem angeblich verfolgten Ziel.

51. Denn nehmen wir einmal an, Herr Genc hätte seine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erhalten, als sein Sohn 7 ½ Jahre alt war. Nehmen wir weiter an, dieser Sohn hätte niemals in Dänemark gelebt, seine ganze Kindheit in der Türkei verbracht und nur türkische Sprachkenntnisse, wie dies im Ausgangsverfahren der Fall zu sein scheint. Nehmen wir schließlich an, das Kind hätte den Antrag im Alter von 10 Jahren gestellt. Sind diese zusätzlichen sechs Monate[69] in der Türkei geeignet, die Aussichten des Kindes auf seine Integration in die dänische Gesellschaft so zu verändern, dass er nunmehr eine hinreichende Verbindung mit Dänemark nachweisen muss, während ihm die Aufenthaltserlaubnis bis zu seinem Alter von 9 ½ Jahren wahrscheinlich erteilt worden wäre, ohne dass sich deshalb sagen ließe, dass er eine engere Verbindung zu Dänemark aufgewiesen hätte?

52. Wenn § 9 Abs. 13 Ausländergesetz Fälle der verspäteten Familienzusammenführung bekämpfen soll, erschiene mir die Festlegung eines Alterskriteriums geeigneter, wenn auch nicht ausreichend.

67 — Vgl. Urteil Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, Rn. 38).

68 — Es ist auch von Interesse, dass der Vertreter von Herrn Genc in der mündlichen Verhandlung erklärt hat, eine Befreiung von der Beweislast für eine hinreichende Verbindung mit der dänischen Gesellschaft sei bisher nicht gewährt worden und in der Praxis würden alle Anträge gemäß § 9 Abs. 13 Ausländergesetz abgelehnt.

69 — Im Vergleich zu dem Zeitpunkt, zu dem er den Antrag hätte stellen können, ohne eine hinreichende Verbindung mit Dänemark nachweisen zu müssen.

53. Wenn die dänischen Behörden schließlich, wie oben erwähnt, eine „Diagnose“ über das Maß der normativen Prägung des Kindes zu stellen haben, ist darauf hinzuweisen, dass diese Diagnose mit keinerlei „therapeutischen“ Maßnahmen einhergeht, wenn die medizinische Metapher fortgeführt werden darf. Vielleicht könnte man sich, statt einen entsprechenden Antrag aufgrund einer pessimistischen Vorhersage der scheiternden Integration abzulehnen, auch die Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis vorstellen, deren Verlängerung davon abhinge, dass das Kind dänische Sprach- und Staatsbürgerkurse besucht.

54. Zwar sind für die Beurteilung der dänischen Behörden im Zeitpunkt ihrer Entscheidung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 9 Abs. 13 eine Mehrzahl von Kriterien maßgebend. Indessen scheinen diese zugleich zu zahlreich und zu ungenau zu sein, um vorhersehbar zu sein und eine Verwaltungspraxis der systematischen Ablehnung zu vermeiden. Mir erscheint es beispielsweise, wie ich wiederholen möchte, durchaus problematisch, dass die dänischen Normen und Werte nirgends definiert werden. Diese Kriterien, die die Beurteilung der dänischen Behörden leiten, werden in den Praxis-Handreichungen aufgeführt, aber für die meisten davon wird angegeben, dass sie allein nicht ausschlaggebend seien[70], so dass man sich fragen kann, ob sie nicht kumulativ gelten, womit das Anforderungsniveau jedoch sehr hoch wäre. Im Übrigen steht die Handhabung dieser Kriterien nicht unbedingt in vollem Einklang mit dem verfolgten Ziel, da nicht wirklich bewiesen worden ist, warum die Nichterfüllung dieser Kriterien ein ernstliches und unüberwindliches Hindernis für die erfolgreiche Integration des minderjährigen Kindes darstellen soll.

55. Aus allen diesen Gründen schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass die in § 9 Abs. 13 Ausländergesetz niedergelegte neue Beschränkung über das hinausgeht, was zur Erreichung des Ziels einer erfolgreichen Integration erforderlich ist. Damit ist weiter festzustellen, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 einer nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses erlassenen Bestimmung entgegensteht, nach der minderjährige Kinder, die die Zusammenführung mit ihrem in Dänemark einer unselbständigen Beschäftigung nachgehenden türkischen Elternteil beantragen, in Fällen, in denen seit Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an diesen Elternteil mehr als zwei Jahre vergangen sind, nachweisen müssen, dass sie eine hinreichende Verbindung mit diesem Mitgliedstaat haben oder haben können.

III – **Ergebnis**

56. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Fragen des Østre Landsret (Berufungsgericht Ost) wie folgt zu beantworten:

1. Eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren fragliche, die unstreitig die Zusammenführung eines rechtmäßig in einem Mitgliedstaat wohnenden türkischen Arbeitnehmers mit seinen minderjährigen Kindern dadurch erschwert, dass sie die Voraussetzungen für deren erstmalige Aufnahme im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats im Vergleich zu denjenigen verschärft, die beim Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation galten, den der Assoziationsrat erlassen hat, der durch das von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits am 12. September 1963 in Ankara 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 eingerichtet wurde, stellt eine neue Beschränkung der Wahrnehmung der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer im Sinne von Art. 13 dieses Beschlusses dar.

70 — Dies ergibt sich jedenfalls aus der Handreichung für die Praxis von 2007.

2. Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 steht einer nach Inkrafttreten dieses Beschlusses erlassenen Regelung entgegen, wonach minderjährige Kinder, die den Antrag stellen, zu ihrem türkischen Elternteil ziehen zu dürfen, der in Dänemark einer unselbständigen Beschäftigung nachgeht, in Fällen, in denen seit Erteilung der Aufenthaltserlaubnis an diesen Elternteil mehr als zwei Jahre vergangen sind, nachweisen müssen, dass sie eine hinreichende Verbindung mit diesem Mitgliedstaat haben oder haben können.