Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 20. Oktober 2011 [1]

Verbundene Rechtssachen C-7/10 und C-9/10

Staatssecretaris van Justitie
gegen
Tayfun Kahveci (C-7/10)
Staatssecretaris van Justitie
gegen
Osman Inan (C-9/10)

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Niederlande])

„Assoziierungsabkommen EWG–Türkei — Aufenthaltsrecht — Familienangehörige eines türkischen Arbeitnehmers, der die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erworben hat — Datum der Einbürgerung“

1. Dieses Vorabentscheidungsersuchen betrifft den Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG–Türkei (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80) [2], und hier vor allem Art. 7 dieses Beschlusses (im Folgenden: Art. 7).

2. Die Frage, die der Gerichtshof in beiden Fällen zu entscheiden hat, betrifft die Anwendbarkeit dieses Artikels auf Fälle, in denen Familienangehörige zu einem türkischen Arbeitnehmer ziehen, der bereits dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats angehört. Der türkische Arbeitnehmer hat jedoch vor deren Ankunft die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhalten und dabei seine türkische Staatsangehörigkeit behalten. Führt die Einbürgerung im Aufnahmemitgliedstaat dazu, dass die Familienangehörigen ihre Rechte verlieren, die sie andernfalls aus Art. 7 ableiten könnten?

Rechtlicher Rahmen

Das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei

3. Das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei (im Folgenden: Assoziierungsabkommen) [3] wurde 1963 geschlossen. Art. 12 sieht vor, dass „[d]ie Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln [45 AEUV, 46 AEUV und 47 AEUV] leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen“.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — Beschluss Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, erlassen durch den aufgrund des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei gegründeten Assoziationsrat. Der Beschluss wurde nicht im Amtsblatt veröffentlicht, abgedruckt in: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG—Türkei sowie andere Basisdokumente, Brüssel 1992.

3 — Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, unterzeichnet am 12. September 1963 in Ankara (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3687).

4. Gemäß Art. 2 Abs. 3 des Assoziierungsabkommens umfasst die Assoziation eine Vorbereitungsphase, eine Übergangsphase und eine Endphase. [4]

5. Im Rahmen der Maßnahmen zur Durchführung der Übergangsphase schlossen die Parteien des Assoziierungsabkommens im Jahr 1970 ein Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen. [5] Art. 36 dieses Protokolls sieht vor, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten und der Türkei nach den Grundsätzen des Art. 12 des Assoziierungsabkommens schrittweise hergestellt wird. Der durch dieses Abkommen eingesetzte Assoziationsrat wird ermächtigt, die zur Erreichung dieses Ziels nötigen Regeln festzulegen.

Beschluss Nr. 2/76

6. Im Beschluss Nr. 2/76 des Assoziationsrats [6] war eine Reihe von Maßnahmen zur Durchführung der Bestimmungen des Assoziierungsabkommens über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer vorgesehen. Sein Umfang war aber relativ begrenzt.

Beschluss Nr. 1/80

7. Der Beschluss Nr. 1/80 wurde vom Assoziationsrat erlassen, um Art. 12 des Assoziierungsabkommens und Art. 36 des Zusatzprotokolls durchzuführen. [7] Gemäß seiner dritten Begründungserwägung soll er im sozialen Bereich zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu einer besseren Regelung führen, als sie mit dem Beschluss Nr. 2/76 eingeführt worden war.

8. Die Art. 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80 befinden sich in Abschnitt 1 („Fragen betreffend die Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer“) von Kapitel II („Soziale Bestimmungen“) von Beschluss Nr. 1/80. Art. 6 Abs. 1 lautet:

„Vorbehaltlich der Bestimmungen in Artikel 7 über den freien Zugang der Familienangehörigen zur Beschäftigung hat der türkische Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, in diesem Mitgliedstaat:

— nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber, wenn er über einen Arbeitsplatz verfügt;

— nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung – vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs – das Recht, sich für den gleichen Beruf bei einem Arbeitgeber seiner Wahl auf ein unter normalen Bedingungen unterbreitetes und bei den Arbeitsämtern dieses Mitgliedstaats eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben;

— nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis.“

4 — Die ersten beiden Phasen endeten am 1. Januar 1973 mit dem Inkrafttreten des unten in Fn. 5 angeführten Zusatzprotokolls bzw. am 31. Dezember 1995 mit dem Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/95 des Assoziationsrates vom 22. Dezember 1995 über die Durchführung der Endphase der Zollunion (ABl. 1996, L 35, S. 1).

5 — Zusatzprotokoll, unterzeichnet in Brüssel am 23. November 1970 und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt.

6 — Beschluss Nr. 2/76 des Assoziationsrats vom 20. Dezember 1976 über die Durchführung von Artikel 12 des Assoziierungsabkommens.

7 — Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 12. April 2003, Wählergruppe Gemeinsam (C-171/01, Slg. 2003, I-4301, Randnr. 64).

9. Art. 7 bestimmt:

„Die Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörenden türkischen Arbeitnehmers, die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm zu ziehen,

— haben vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs das Recht, sich auf jedes Stellenangebot zu bewerben, wenn sie dort seit mindestens drei Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben;

— haben freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, wenn sie dort seit mindestens fünf Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben.

…“

10. Im selben Abschnitt bestimmt Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80:

„Dieser Abschnitt gilt vorbehaltlich der Beschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind.“

Unionsrecht

11. Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 [8] lautet:

„Bei Maßnahmen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren und darf ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen.

Das persönliche Verhalten muss eine tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Vom Einzelfall losgelöste oder auf Generalprävention verweisende Begründungen sind nicht zulässig.“

Nationale Vorschriften

Vreemdelingenwet 2000

12. Gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. e der Vreemdelingenwet (Ausländergesetz) 2000 (im Folgenden: Vw 2000) kann ein Antrag auf Verlängerung einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung abgelehnt werden, wenn der antragstellende ausländische Staatsangehörige eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt. Art. 19 der Vw 2000 sieht vor, dass eine befristete Aufenthaltsgenehmigung aus jedem der in Art. 18 Abs. 1 aufgeführten Gründe entzogen werden kann.

13. Art. 67 Abs. 1 Buchst. b der Vw 2000 sieht vor, dass der Ausländer vom Staatssekretär für unerwünscht erklärt werden kann, wenn dieser rechtskräftig wegen einer Straftat verurteilt worden ist, die mit Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht ist. Nach Art. 67 Abs. 3 kann sich der für unerwünscht erklärte Ausländer nicht rechtmäßig in den Niederlanden aufhalten.

8 — 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, mit Berichtigung ABl. L 229, S. 35).

Vreemdelingenbesluit 2000

14. Art. 3.86 Abs. 1 Buchst. d des Vreemdelingenbesluit (Ausländerverordnung) 2000 (im Folgenden: Vb 2000) sieht vor, dass ein Antrag auf Verlängerung einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung aufgrund von Art. 18 Abs. 1 Buchst. e wegen Gefährdung der öffentlichen Ordnung u. a. abgelehnt werden kann, wenn der ausländische Staatsangehörige rechtskräftig wegen einer Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren bedroht ist, zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, deren unbedingt zu vollstreckender Teil mindestens so lang ist wie der Zeitraum, der in Art. 3.86 Abs. 2 genannt ist, der eine gleitende Skala auf der Grundlage der Aufenthaltsdauer der betroffenen Person in den Niederlanden vorsieht.

Sachverhalt und Vorlagefragen

Rechtssache C-7/10

15. Herr Kahveci, ein türkischer Staatsangehöriger, reiste im Jahr 1999 in die Niederlande ein und erhielt eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis. Mit Bescheid vom 1. Dezember 1999 wurde ihm eine Aufenthaltsgenehmigung mit der Beschränkung „Aufenthalt bei der Ehefrau R. Kahveci“ erteilt. Diese Aufenthaltsgenehmigung wurde mit Wirkung vom 1. April 2001 zur ordnungsgemäßen befristeten Aufenthaltsgenehmigung erklärt, und ihre Geltungsdauer wurde zuletzt bis 12. März 2009 verlängert.

16. Am 24. Juni 2004 wurde Herr Kahveci in den Niederlanden wegen versuchten Mordes und in Mittäterschaft begangener Freiheitsberaubung verurteilt. Der unbedingt zu vollstreckende Teil der Freiheitsstrafe wurde auf sechs Jahre und neun Monate festgesetzt, was länger als der in Art. 3.86 Abs. 2 Vb 2000 in Bezug auf seine Aufenthaltsdauer in den Niederlanden vorgesehene Zeitraum war.

17. Herrn Kahvecis Ehefrau ist in den Niederlanden als Kind eines türkischen Arbeitnehmers, der unter Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 (im Folgenden: Art. 6 Abs. 1) fällt, geboren und hat sich mehr als fünf Jahre bei ihren Eltern aufgehalten. Am 3. Juni 1999, vor Einreise des Herrn Kahveci in die Niederlande, hat sie die niederländische Staatsangehörigkeit erhalten und dabei ihre türkische Staatsangehörigkeit behalten. Es ist unstreitig, dass sie dem regulären Arbeitsmarkt der Niederlande angehört und dass Herr Kahveci bis zu seiner Inhaftierung bei ihr gewohnt hat.

18. Mit Bescheid vom 20. März 2007, mit dem Herr Kahveci für unerwünscht erklärt wurde, entzog der Staatssekretär ihm auch seine Aufenthaltsgenehmigung. Die Entscheidung stützte sich auf Art. 67 Abs. 1 Buchst. b Vw 2000.

19. Mit dem gegen diesen Bescheid eingelegten Widerspruch machte Herr Kahveci geltend, dass der Staatssekretär bei der Entscheidung zu Unrecht nicht berücksichtigt habe, dass ihm ein Aufenthaltsrecht gemäß Art. 7 zustehe. Hätte der Staatssekretär dies getan, so hätte er auf das Schutzniveau Bedacht nehmen müssen, das gemäß Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38[9] auf Personen in der Lage von Herrn Kahveci anwendbar sei.

20. Mit Bescheid vom 28. Dezember 2007 wies der Staatssekretär den Widerspruch mit der Begründung zurück, dass seine Ehefrau zum Zeitpunkt, als Herr Kahveci seinen Antrag auf die ursprüngliche Aufenthaltsgenehmigung gestellt habe, bereits die niederländische Staatsangehörigkeit besessen habe. Daraus folge, dass sich weder sie noch ihre Familienangehörigen auf die Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/80 berufen könnten.

9 — Siehe im Einzelnen unten, Nr. 40.

21. Herr Kahveci legte gegen diese Entscheidung vor der Rechtbank 's-Gravenhage (Bezirksgericht Den Haag) Berufung ein, der das Gericht mit der Begründung stattgab, dass Herrn Kahvecis Ehefrau – in ihrer Eigenschaft als dem regulären Arbeitsmarkt der Niederlande angehörende türkische Arbeitnehmerin – ihrer Rechte gemäß Art. 7 aufgrund ihrer Einbürgerung nicht verlustig gegangen sei.

22. Dagegen legte der Staatssekretär Rechtsmittel beim vorlegenden Gericht ein. Seiner Meinung nach hat die Rechtbank zu Unrecht entschieden, dass Beschluss Nr. 1/80 anwendbar sei. Im Vorabentscheidungsersuchen wird die Position des Staatssekretärs dahin wiedergegeben, dass „[m]it der niederländischen Staatsangehörigkeit [Herrn Kahvecis Ehefrau] die stärkstmögliche aufenthalts- und arbeitsrechtliche Stellung erhalten [habe. Aus der Zielsetzung des Beschlusses Nr. 1/80] lasse sich schließen, dass ein türkischer Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt der Niederlande angehöre, nicht mehr als türkischer Arbeitnehmer betrachtet werden könne, nachdem er die niederländische Staatsangehörigkeit erhalten habe".

Rechtssache C-9/10

23. Herr Inan reiste im Jahr 1999 aufgrund einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis in die Niederlande ein. Am 15. Februar 2000 wurde ihm eine Aufenthaltsgenehmigung mit der Beschränkung „Familienzusammenführung mit Elternteil H. Inan" erteilt. Diese Aufenthaltsgenehmigung wurde mit Wirkung vom 1. April 2001 zur ordnungsgemäßen befristeten Aufenthaltsgenehmigung erklärt, und ihre Geltungsdauer wurde zuletzt bis 10. Juni 2005 verlängert.

24. Am 12. Mai 2006 wurde Herr Inan in den Niederlanden wegen versuchten Mordes, versuchten Totschlags, mittäterschaftlich begangener Drogendelikte und Gewaltanwendung gegen Personen verurteilt. Der unbedingt zu vollstreckende Teil der Freiheitsstrafe wurde auf sieben Jahre festgesetzt, was länger als der in Art. 3.86 Abs. 2 Vb 2000 in Bezug auf seine Aufenthaltsdauer in den Niederlanden vorgesehene Zeitraum war.

25. Es steht außer Streit, dass Herrn Inans Vater am 22. Dezember 1993, vor der Einreise von Herrn Inan in die Niederlande, die niederländische Staatsangehörigkeit erworben und dabei die türkische Staatsangehörigkeit behalten hat. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht hervor, dass Herr Inan bis zu seiner Inhaftierung Anfang Februar 2005 bei seinem Vater gewohnt hat. Ferner heißt es in dem Ersuchen, dass der Staatssekretär außer Streit gestellt habe, dass Herrn Inans Vater dem regulären Arbeitsmarkt der Niederlande angehöre.

26. Mit Bescheid vom 13. November 2007 erklärte der Staatssekretär Herrn Inan für unerwünscht. Wie im Fall von Herrn Kahveci wurde die Entscheidung auf Art. 67 Abs. 1 Buchst. b des Vw 2000 gestützt. Der Staatssekretär vertrat die Ansicht, dass Herr Inan aufgrund der Tatsache, dass Herrn Inans Vater die niederländische Staatsangehörigkeit vor Herrn Inans Einreise in den Aufnahmemitgliedstaat erworben habe, nicht als Familienangehöriger im Sinne von Art. 7 betrachtet werden könne. Daran ändere die Tatsache, dass Herrn Inans Vater die türkische Staatsangehörigkeit behalten habe, nichts.

27. Mit dem gegen diesen Bescheid eingelegten Widerspruch machte Herr Inan ebenfalls geltend, dass er Anspruch auf das Schutzniveau habe, das gemäß Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 auf Personen in seiner Lage anwendbar sei.[10] Eine andere Auslegung würde die Integration türkischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unterminieren.

28. Mit Bescheid vom 17. Juli 2008 wies der Staatssekretär den Widerspruch zurück.

10 — Siehe im Einzelnen unten, Nr. 40.

29. Herr Inan legte gegen diesen Bescheid vor der Rechtbank 's-Gravenhage Berufung ein, der das Gericht mit der Begründung stattgab, dass Herrn Inans Vater seiner Rechte gemäß Art. 7 aufgrund der Einbürgerung nicht verlustig gegangen sei.

30. Der Staatssekretär focht auch diese Entscheidung beim vorlegenden Gericht mit der Begründung an, dass die Rechtbank zu Unrecht entschieden habe, dass der Beschluss Nr. 1/80 anwendbar sei.

Die Vorlagefragen

31. In beiden Fällen hat der Raad van State dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 7 so auszulegen, dass ein Familienangehöriger eines türkischen Arbeitnehmers, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, sich auf diese Bestimmung nicht berufen kann, nachdem der Arbeitnehmer unter Beibehaltung der türkischen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhalten hat?

2. Ist es für die Beantwortung der ersten Frage erheblich, zu welchem Zeitpunkt der betreffende türkische Arbeitnehmer die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhält?

32. Schriftliche und mündliche Erklärungen sind von den Rechtsmittelgegnern, der niederländischen Regierung, der polnischen Regierung und der Europäischen Kommission abgegeben worden.

Analyse

Vorbemerkungen

33. Bevor ich mich den Vorlagefragen zuwende, möchte ich ein paar Vorbemerkungen machen.

34. Erstens geht es bei beiden Klagen in den Ausgangsverfahren um die Stellung von Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer, die dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats angehören. Im Fall von Herrn Kahveci war seine Ehefrau die Tochter eines türkischen Arbeitnehmers, der aufgrund seiner Einreise in die Niederlande Rechte gemäß Art. 6 Abs. 1 erworben hatte. Sie war somit selbst eine Familienangehörige eines türkischen Arbeitnehmers und als solche berechtigt, sich auf Art. 7 zu berufen. Im Fall von Herrn Inan war sein Vater ein türkischer Arbeitnehmer, der Rechte aus Art. 6 Abs. 1 besaß. In beiden Fällen macht der Familienangehörige (Herr Kahveci und Herr Inan) Rechte gemäß Art. 7 geltend. Diese Rechte (immer angenommen, dass sie bestehen) leiten sich in Herrn Kahvecis Fall von seiner Ehefrau und in Herrn Inans Fall von seinem Vater ab. Da sowohl Herr Kahveci als auch Herr Inan im Jahr 1999 in die Niederlande eingereist sind, hielten sich beide zum verfahrensgegenständlichen Zeitpunkt länger als die fünf Jahre, die gemäß dem zweiten Gedankenstrich von Art. 7 erforderlich sind, im Mitgliedstaat auf.

35. Zweitens bezieht sich Art. 7 ausdrücklich zwar nur auf den Zugang zum Arbeitsmarkt im Aufnahmemitgliedstaat, doch hat der Gerichtshof entschieden, dass damit (ebenso wie mit Art. 6 Abs. 1) notwendigerweise ein entsprechendes Aufenthaltsrecht einhergehen muss, da diese Bestimmung andernfalls völlig wirkungslos wäre.[11] Hier geht es um solche Aufenthaltsrechte. Aufgrund der Dauer der über Herrn Kahveci und Herrn Inan verhängten Freiheitsstrafen[12] wäre es in der Tat eine völlig akademische Überlegung, derzeit von der Ausübung eines Rechts auf Beschäftigung auszugehen.[13]

11 — Siehe hierzu u. a., betreffend Art. 6 Abs. 1, Urteil vom 20. September 1990, Sevince (C-192/89, Slg. 1990, I-3461, Randnr. 29), und, betreffend Art. 7, Urteil vom 22. Dezember 2010, Bozkurt (C-303/08, Slg. 2010, I-13445, Randnr. 31).

12 — Siehe Nr. 16, was Herrn Kahveci betrifft, und Nr. 24, was Herrn Inan betrifft.

13 — Dies zumindest zur Zeit der Ausgangsverfahren, wobei die Vorabentscheidungsersuchen jeweils vom 31. Dezember 2009 datieren.

36. Die Verwendung des Ausdrucks „entsprechend“, um das fragliche Aufenthaltsrecht näher zu bestimmen, deutet darauf hin, dass das Aufenthaltsrecht vom Recht, in den Arbeitsmarkt einzutreten, abhängig ist. Im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 kann man sagen, dass die Beziehung zwischen diesen beiden Rechten (auf Arbeit und auf Aufenthalt) hinreichend deutlich ist. Der wichtigste Zweck von Art. 6 Abs. 1 ist es, türkischen Arbeitnehmern, die die Voraussetzungen erfüllen, den Eintritt in den Arbeitsmarkt im Aufnahmemitgliedstaat zu ermöglichen. Sobald ein Arbeitnehmer dazu nicht mehr in der Lage ist, beispielsweise weil er das Rentenalter erreicht oder einen Arbeitsunfall erlitten hat, der zu seiner vollständigen und dauernden Unfähigkeit geführt hat, weiterhin eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben, hat er keine Berechtigung, dort zu bleiben, und verliert er sein Aufenthaltsrecht. [14]

37. Die Rechtsstellung gemäß Art. 7 ist möglicherweise komplizierter. Diese Vorschrift dient zwei verwandten, aber dennoch unterschiedlichen Zwecken. Einerseits verbessert sie die Stellung türkischer Arbeitnehmer, die in den Genuss der Anwesenheit ihrer Familienangehörigen in dem Staat, in dem sie sich aufhalten, kommen. [15] Andererseits nutzt sie auch den Familienangehörigen selbst, indem sie ihnen das Recht gibt, im Aufnahmemitgliedstaat einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, wenn sie sich dort eine bestimmte Zeit rechtmäßig aufgehalten haben. [16] Kann man in Anbetracht des ersten dieser beiden Zwecke sagen, dass die durch Art. 7 verliehenen Aufenthaltsrechte notwendigerweise eine Nebenfolge des Eintritts in den Arbeitsmarkt im Aufnahmemitgliedstaat sein müssen, oder können sie auch unabhängig davon bestehen? Diese Frage hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung bisher noch nicht behandelt [17], und es handelt sich auch nicht um eine Frage, zu der die Parteien in diesem Verfahren Erklärungen abgegeben haben oder um deren Beantwortung der Gerichtshof in den Vorabentscheidungsersuchen gebeten wird. Daher möchte ich diesbezüglich keine Stellungnahme abgeben. Ich merke nur an, dass sich hier zumindest eine Frage stellen könnte. [18] Wenn der Gerichtshof die hier vorgelegten Fragen beantwortet hat, liegt es an den nationalen Gerichten, festzustellen, ob Herr Kahveci und/oder Herr Inan entsprechende Rechte nach Art. 7 besitzen.

38. Drittens braucht sich ein türkischer Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Aufnahmemitgliedstaats angehört und in der Folge in diesem Staat eingebürgert wird, nicht länger auf den Beschluss Nr. 1/80 zu berufen, um dort am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Der Beschluss wird in diesem Zusammenhang und in diesem Ausmaß überflüssig. Die richtige Auslegung des Beschlusses Nr. 1/80 bleibt jedoch wichtig in Bezug auf die Familienangehörigen des Arbeitnehmers. Die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten erlauben den Familienmitgliedern ihrer Staatsangehörigen wahrscheinlich die Einreise in ihr Hoheitsgebiet und erlauben diesen Familienmitgliedern vielleicht auch, sich dort aufzuhalten und einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Abgesehen davon stellt sich aber die Frage nach den eigenständigen Rechten, die die Familienangehörigen eines türkischen Staatsangehörigen aus Art 7 ableiten können. Es ist daher nötig, festzustellen, wie sich diese Bestimmung in den gegenständlichen Fällen auswirkt.

14 — Siehe dazu Urteil vom 10. Februar 2000, Nazli (C-340/97, Slg. 2000, I-957, Randnr. 37).

15 — Siehe im Einzelnen unten, Nr. 50.

16 — Siehe im Einzelnen unten, Nr. 51.

17 — Obwohl der Gerichtshof im Urteil vom 7. Mai 2005, Aydinli (C-373/03, Slg. 2005, I-6181, Randnr. 29), entschieden hat, dass Art. 7 erster und zweiter Gedankenstrich den Familienangehörigen „keine Verpflichtung auf[erlegt], eine Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben“, und im Urteil vom 18. Juli 2007, Derin (C-325/05, Slg. 2007, I-6495, Randnr. 56), festgestellt hat, dass „der Status [von] Familienangehörigen nicht von einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis“ abhänge, erachte ich diese Bemerkungen in diesem Zusammenhang für nicht entscheidend.

18 — Ich sollte hinzufügen, dass es aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs klar hervorgeht, dass Zeiten, die im Aufnahmemitgliedstaat im Gefängnis verbracht werden, an sich und sogar, wenn sie mehrere Jahre dauern, nicht zu einem Verlust der Rechte gemäß Art. 7 führen (siehe dazu Derin, oben in Fn. 17 angeführt, Randnr. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung). Die Frage ist jedoch, ob sich ein Familienangehöriger, damit er in den Genuss der Rechte kommt, die durch Art. 7 verliehen werden, bloß im Rahmen der von diesem Artikel beabsichtigten Familienzusammenführung im Aufnahmemitgliedstaat aufzuhalten braucht oder ob ein Hinweis auf eine Absicht, in diesem Staat am Arbeitsmarkt teilzunehmen (gegebenenfalls nach Entlassung aus dem Gefängnis und wenn es andere wichtige Umstände zulassen), erforderlich ist.

39. Viertens haben die türkischen Familienangehörigen in den beiden streitigen Hauptverfahren schwere Straftaten begangen und sind daher von der Ausweisung aus dem Aufnahmemitgliedstaat bedroht. Die potenzielle Reichweite der Vorlagefragen ist jedoch beträchtlich größer. Die Anwendbarkeit des Art. 7 auf die Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers, der die Staatsangehörigkeit dieses Aufnahmemitgliedstaats erworben hat, kann von entscheidender Bedeutung für jegliche Familienangehörigen sein, egal, in welcher Lage sie sich befinden oder was für ein Vorleben sie haben.

40. Schließlich ist im Zusammenhang mit diesen Straftaten und der daraus resultierenden Gefahr der Ausweisung die Auslegung von Art. 14 des Beschlusses Nr. 1/80 durch den Gerichtshof von Bedeutung. Er hat entschieden, dass bei der Bestimmung des Umfangs der in diesem Artikel festgelegten Ausnahme der öffentlichen Ordnung [19] – und daher des Rechts der nationalen Behörden, diesen Artikel anzuwenden – darauf abzustellen sei, wie die gleiche Ausnahme im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Angehörige der Mitgliedstaaten der Union sind, ausgelegt werde. Derzeit enthält die Richtlinie 2004/38 diese Bestimmungen. Insoweit darf bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten der betroffenen Person ausschlaggebend sein. Strafrechtliche Verurteilungen allein können ohne Weiteres diese Maßnahmen nicht begründen. Eine strafrechtliche Verurteilung kann daher nur insoweit berücksichtigt werden, als die Umstände, die zu dieser Verurteilung geführt haben, ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. [20] Es scheint, dass das nationale niederländische Recht diesen erhöhten Schutz für Personen in der Lage von Herrn Kahveci oder Herrn Inan nicht automatisch vorsieht.

Frage 1

41. Bei der ersten Frage des nationalen Gerichts geht es im Wesentlichen darum, wie in Anbetracht dieser Sachverhalte der Ausdruck „Familienangehörige eines türkischen Arbeitnehmers, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört“ im Sinne von Art. 7 auszulegen ist.

Die Ziele des Assoziierungsabkommens und des Beschlusses Nr. 1/80

42. Da der Beschluss Nr. 1/80 nicht definiert, was mit diesem Ausdruck gemeint ist, muss man ihn unter Bezugnahme auf den größeren Zusammenhang, in dem er erlassen wurde, auslegen.

43. Wie sich aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 des Assoziierungsabkommens ergibt, hat dieses die Errichtung einer Assoziation zum Gegenstand, die die Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien fördern soll, und zwar auch auf dem Gebiet der Beschäftigung durch die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Art. 12 sieht vor, dass sich die Vertragsparteien von den einschlägigen Artikeln des Vertrags über die Freizügigkeit leiten lassen sollen, „um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise sicherzustellen“. [21]

44. Art. 36 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen enthält weitere Bestimmungen in Bezug auf diese Freizügigkeit und ermächtigt den Assoziationsrat, die hierfür erforderlichen Regeln festzulegen.

19 — Der Gerichtshof hat entschieden, dass „der Rückgriff einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung voraus[setzt], dass außer der sozialen Störung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“ (siehe u. a. Urteil vom 4. Oktober 2007, Polat, C-349/06, Slg. 2007, I-8167, Randnr. 34).

20 — Siehe Urteil Polat, oben in Fn. 19 angeführt, Randnrn. 30 und 32.

21 — Siehe dazu Urteil Wählergruppe Gemeinsam, oben in Fn. 7 angeführt, Randnr. 62.

45. In diesem Rahmen wurde der Beschluss Nr. 1/80 erlassen. Er soll nach seinem dritten Erwägungsgrund im sozialen Bereich zu einer besseren Regelung zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen gegenüber der mit dem Beschluss Nr. 2/76 des Assoziationsrats vom 20. Dezember 1976 eingeführten Regelung führen.

46. Vor diesem Hintergrund legt der Beschluss Nr. 1/80 spezielle Vorschriften betreffend die Beschäftigung türkischer Arbeitnehmer (Art. 6 Abs. 1) und der Familienangehörigen dieser Arbeitnehmer (Art. 7) in den Mitgliedstaaten fest.

47. Aufgrund von Art. 6 Abs. 1 werden einem türkischen Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, gewisse Rechte in Bezug auf seine Beschäftigung in diesem Staat verliehen. Nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung hat er Anspruch auf freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Aufnahmestaat. Dies bedeutet, dass er in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt dieselbe Stellung wie ein Staatangehöriger dieses Staats oder ein Unionsbürger, der seine Freizügigkeitsrechte ausübt, hat.

48. Art. 7 ergänzt diese Vorschrift. Er enthält Regeln betreffend die Familienangehörigen eines solchen Arbeitnehmers, die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm in den Aufnahmemitgliedstaat zu ziehen.

49. Der Gerichtshof hat entschieden, dass Art. 7 bezwecke, die Beschäftigung und den Aufenthalt des türkischen Arbeitnehmers dadurch zu fördern, dass ihm im Aufnahmemitgliedstaat die Aufrechterhaltung seiner familiären Bande garantiert werde. [22]

50. Dieses Ziel wird erstens dadurch erreicht, dass den Familienangehörigen die Genehmigung erteilt wird, zu dem türkischen Arbeitnehmer in den Aufnahmemitgliedstaat zu ziehen und sich dort aufzuhalten, damit die Familie zusammen sein kann.

51. Zweitens gewährt Art. 7 zur Förderung einer dauerhaften Eingliederung der Familie des türkischen Wanderarbeitnehmers im Aufnahmemitgliedstaat diesen Familienangehörigen nach einer bestimmten Zeit überdies das Recht, dort eine Beschäftigung auszuüben. [23]

52. Der Gerichtshof hat dieses in zwei Stufen zu erreichende Ziel zusammengefasst, indem er entschieden hat, dass „die durch Artikel 7 Satz 1 eingeführte Regelung … günstige Voraussetzungen für die Familienzusammenführung im Aufnahmemitgliedstaat schaffen [soll], indem den Familienangehörigen zunächst gestattet wird, bei dem Wanderarbeitnehmer zu leben, und ihre Stellung später durch die Verleihung des Rechts gestärkt wird, in diesem Staat eine Beschäftigung aufzunehmen“. [24]

53. Der Begriff der Integration, sowohl des türkischen Arbeitnehmers als auch seiner Familienangehörigen, ist demnach entscheidend für die Auslegung von Art. 6 Abs. 1 und Art. 7. [25]

54. Kann vor diesem Hintergrund gesagt werden, dass dann, wenn ein türkischer Arbeitnehmer dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats angehört und seine Rechte gemäß Art. 6 Abs. 1 (Herrn Inans Vater) oder Art. 7 (Herrn Kahvecis Ehefrau) ausübt, er aber vor der Familienzusammenführung gemäß Art. 7 die Staatsangehörigkeit dieses Staates erwirbt und dabei seine türkische Staatsangehörigkeit behält, gilt, dass er die Rechte aufgegeben hat, die andernfalls seinen Familienangehörigen nach Art. 7 zugestanden hätten?

22 — Siehe dazu Urteil vom 17. April 1997, Kadiman (C-351/95, Slg. 1997, I-2133, Randnr. 34).

23 — Siehe Urteil Kadiman, oben in Fn. 22 angeführt, Randnr. 35.

24 — Siehe Urteil Kadiman, oben in Fn. 22 angeführt, Randnr. 36.

25 — Siehe auch zum Beschluss Nr. 1/80 im Allgemeinen Urteil vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, Slg. 2003, I-12301, Randnr. 90), in dem der Gerichtshof feststellt, dass dieser Beschluss die „schrittweise Integration türkischer Arbeitnehmer [in den Aufnahmemitgliedstaat] zum wesentlichen Ziel“ habe.

55. Ich denke nicht.

56. Solch eine Schlussfolgerung würde dem soeben von mir beschriebenen Ziel der Integration völlig zuwiderlaufen.

57. Ein türkischer Arbeitnehmer, der die Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 1 erfüllt und gleichzeitig nach den Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats betreffend den Erwerb der Staatsangehörigkeit desselben eingebürgert werden kann, stünde vor einem Dilemma – immer angenommen, dass er möchte, dass seine Familienangehörigen unter Berufung auf Art. 7 zu ihm in diesen Staat ziehen. Er könnte entweder auf seine Einbürgerung verzichten und, angenommen dass seine Familienangehörigen demnächst die Genehmigung erhalten, die sie benötigen, um zu ihm ziehen zu dürfen, sich ihrer Anwesenheit in dem Land, in dem er einer Erwerbstätigkeit nachgeht und sich aufhält, erfreuen. Oder er könnte auf die Familienzusammenführung nach Art. 7 verzichten und die Verleihung der Staatsangehörigkeit im Aufnahmemitgliedstaat beantragen.

58. Es stimmt, dass er dann in den Genuss der Begünstigungen käme, die das jeweilige nationale Recht in Bezug auf die Anwesenheit seiner Familienangehörigen auf seinem Hoheitsgebiet vorsieht. Was auch immer das einschlägige nationale Recht oder die Unionsvorschriften in solch einer Situation vorsehen mögen, ist das jedoch nicht dasselbe wie der Genuss der Rechte nach Art. 7 – oder muss es zumindest nicht sein. Wie die Kommission (die den gegenteiligen Standpunkt zu dem der Regierungen der Niederlande und Polens einnimmt) feststellt, muss man davon ausgehen, dass viele türkische Arbeitnehmer unter solchen Umständen davon Abstand nehmen würden, die Verleihung der Staatsangehörigkeit zu beantragen. Solch ein Ergebnis wäre sowohl unfair als auch unbillig. Es ist auch unnötig.

59. Ändert das Argument der niederländischen Regierung, dass der türkische Arbeitnehmer durch den Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats den Gipfel der Integration erreicht habe, etwas an dieser Schlussfolgerung? Er habe, mit anderen Worten, den Integrationsprozess vollendet, und daher bestehe kein Grund, warum er (und somit seine Familienmitglieder) weiterhin aus dem Beschluss Nr. 1/80 irgendwelche Rechte ableiten sollte(n). Bei dieser Argumentation wird das mit dem Beschluss verfolgte Ziel der Integration akzeptiert, aber es wird behauptet, dass dieses Ziel erreicht sei.

60. Ich meine nicht.

61. Der Begriff der Integration ist nicht nur weit gefasst. Er ist auch komplex. Als Auslegungshilfe kann er sowohl auf dem Gebiet der Beschäftigung als auch im Zusammenhang mit Einbürgerung und Staatsangehörigkeit von großer Bedeutung sein. Auch Fragen der Sprache, Familienbande, Kultur, Religion und Bildung sind unter Umständen zu berücksichtigen. Der Ausdruck kann nur verstanden werden, wenn man den Zusammenhang anschaut, in dem er verwendet wird. In manchen Fällen geht es nicht um eine sogenannte „vollständige Integration“ in die Gesellschaft eines Staates, sondern um den Grad der Integration, der nötig ist, um die Voraussetzungen einer speziellen Rechtsvorschrift zu erfüllen. So hat der Gerichtshof im Urteil Bidar[26], als es darum ging, den jetzigen Art. 18 AEUV auszulegen, im Zusammenhang mit der Integration von Studenten in die Gesellschaft eines Aufnahmemitgliedstaats entschieden, dass sich aus einer Aufenthaltsdauer von drei Jahren in diesem Staat „die Garantie einer ausreichenden Integration in die Gesellschaft“ dieses Staates ergebe.[27]

26 — Urteil vom 15. März 2005 (C-209/03, Slg. 2005, I-2119).

27 — In der Rechtssache Bidar ging es um die Frage der Gültigkeit nationaler Vorschriften, wonach Studenten, die sich rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhielten, Beihilfen zur Deckung ihres Unterhalts erhielten, wenn sie in diesem Staat „ansässig“ waren. Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein Mitgliedstaat berechtigt sei, solche Beihilfen nur Studenten zu gewähren, die einen gewissen Grad an Integration in die Gesellschaft dieses Staates nachgewiesen hätten. Solch ein Erfordernis könne deshalb gerechtfertigt sein, weil die Mitgliedstaaten darauf zu achten hätten, dass die Gewährung einer Beihilfe zur Deckung des Unterhalts von Studenten aus anderen Mitgliedstaaten nicht zu einer übermäßigen Belastung werde, die Auswirkungen auf das gesamte Niveau der Beihilfe haben könne, die dieser Staat gewähren könne. Man könne davon ausgehen, dass der erforderliche Grad der Integration dann erreicht sei, wenn sich der betroffene Student im Aufnahmemitgliedstaat eine gewisse Zeit lang aufgehalten habe. Siehe hierzu allgemein Randnrn. 48, 57 bis 59 und 63 des Urteils.

62. Der Begriff der Integration, so wie er im engen Kontext der Beihilferegeln für Studenten aus anderen Mitgliedstaaten verwendet wird, unterscheidet sich jedoch grundlegend von dem Begriff, um den es im vorliegenden Fall geht. So wie ich das Vorbringen der niederländischen Regierung zu dieser Rechtssache verstehe, geht es um Integration im weitesten Sinne. Die Niederlande sind der Ansicht, dass ein türkischer Arbeitnehmer in der Lage der Ehefrau von Herrn Kahveci oder des Vaters von Herrn Inan durch die Einbürgerung vollständig in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats aufgenommen worden sei. Einbürgerung und Abschluss des Integrationsprozesses seien mit anderen Worten ein und dasselbe.

63. Meiner Meinung nach beruht ein solcher Zugang auf einem falschen Verständnis der Natur des Integrationsprozesses, wie er sich hier darstellt. Selbstverständlich stellt die Einbürgerung einen Schritt in diesem Prozess dar. Dieser Schritt kann auch durchaus ein sehr wichtiger sein. In vielen Fällen bringt er zum Ausdruck, dass die eingebürgerte Person sehr daran interessiert ist, in der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats umfassendere Aufgaben zu übernehmen, und dieser Staat hiermit einverstanden ist. Aber zu sagen, dass der türkische Arbeitnehmer, einzig und allein dadurch, dass ihm die Staatsangehörigkeit dieses Staates verliehen wurde, vollständig in diesen Staat integriert sei und gleichzeitig jeglichen bedeutsamen Kontakt mit seinem Ursprungsstaat verloren habe, kann meiner Meinung nach nicht richtig sein. Eine derartige Integration einer Person kann viele Jahre dauern – und muss keinesfalls innerhalb der fünf Jahre, die nach niederländischem Recht für einen erfolgversprechenden Antrag auf Verleihung der Staatsangehörigkeit erforderlich sind, abgeschlossen sein. Dieser Prozess kann sich sogar über mehr als eine Generation erstrecken. Von einem Arbeitnehmer, der eingebürgert wurde, kann man zwar mit Fug und Recht sagen, dass er auf dem rechten Weg, ja auf einem sehr guten Weg in Richtung Integration sei. Aber das ist nicht dasselbe wie eine vollständige Integration.

64. Das Vorbringen der niederländischen Regierung ist deshalb meiner Meinung nach zurückzuweisen. Der Vollständigkeit halber sollte ich hinzufügen, dass sich die Angelegenheit anders darstellen könnte, wenn einer der türkischen Staatsangehörigen, um die es hier geht, ausdrücklich auf seine türkische Staatsangehörigkeit verzichtet hätte, als er die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erworben hat. Solch ein Schritt könnte sehr wohl ein Hinweis darauf sein, dass diese Person sich nicht mehr auf die Rechte berufen möchte, die ihr aus dem Beschluss Nr. 1/80 erwachsen. Das ist hier jedoch nicht der Fall.

Staatsangehörigkeit

65. Die Regierungen der Niederlande und Polens haben einen großen Teil ihrer Erklärungen der Frage nach der Bedeutung der Rechtsvorschriften über die Staatsangehörigkeit im Rahmen des vorliegenden Falls gewidmet. Daher ist es nötig, etwaige Auswirkungen dieser Vorschriften auf die oben dargelegten Erwägungen zu berücksichtigen.

66. Die niederländische Regierung bringt im Wesentlichen vor, das dann, wenn eine Person eine Doppelstaatsbürgerschaft einschließlich jener des Aufnahmemitgliedstaats besitze, dieser Staat die Vorschriften anwenden dürfe, die sich auf seine „eigene“ Staatsangehörigkeit bezögen. Es stehe dieser Person nicht frei, sich das für sie in der jeweiligen Situation Beste auszusuchen.

67. Die polnische Regierung wiederum meint, dass jeder Mitgliedstaat das Recht habe, nicht nur den Erwerb und Verlust seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch die rechtlichen Wirkungen dieser Staatsangehörigkeit zu regeln. Daher dürfe ein Mitgliedstaat in Verfahren vor den nationalen Behörden das Recht ausschließen, sich auf Rechte zu berufen, die sich aus einer anderen Staatsangehörigkeit ableiten ließen.

68. Diese Argumentation überzeugt mich nicht.

69. Es stimmt, dass nach der derzeitigen Rechtslage die Mitgliedstaaten weiterhin die Zuständigkeit besitzen, die Bedingungen für den Erwerb und Verlust ihrer Staatsangehörigkeit festzulegen.[28] Gleiches gilt für die Ausübung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Staatsangehörigkeit ganz allgemein. Aber dies gilt vorbehaltlich der Einschränkung, dass von dieser Zuständigkeit unter Beachtung des Unionsrechts Gebrauch zu machen ist.[29]

70. Die Rechte, die aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 erwachsen, stellen einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung[30] dar und haben unmittelbare Wirkung.[31] Die Mitgliedstaaten sind somit gehalten, die Verpflichtungen, die sich aus diesen Bestimmungen ergeben, genauso einzuhalten wie alle anderen, die sich aus dem Unionsrecht ergeben.

71. Da es keine wesentlichen Gründe gibt, die für das Gegenteil sprechen, folgt daraus meiner Meinung, dass die betroffenen Rechte, so wie sie formuliert sind, gegen die Mitgliedstaaten durchsetzbar sind.

72. Die Regierungen der Niederlande und Polens stützen sich in ihrer Argumentation in besonderem Maß auf das Urteil Mesbah.[32] In dieser Rechtssache ging es um einen marokkanischen Arbeitnehmer, der sich in Belgien aufhielt und nach seiner Einreise in diesen Mitgliedstaat die belgische Staatsangehörigkeit erworben und dabei seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit behalten hatte. Seine Mutter, die marokkanische Staatsangehörige war, wohnte bei ihm und war behindert. Sie machte geltend, dass sie in diesem Staat aufgrund von Art. 41 Abs. 1 des Kooperationsabkommens EWG–Marokko (im Folgenden: das Kooperationsabkommen), das vorsah, dass die mit diesen Arbeitnehmern lebenden Familienangehörigen nach denselben Vorschriften Leistungen der sozialen Sicherheit erhalten sollten wie belgische Staatsangehörige, einen Anspruch auf eine Beihilfe für Behinderte habe.[33] Obwohl er seine marokkanische Staatsangehörigkeit behalten hatte, wurde der Arbeitnehmer jedoch nach belgischem Recht so behandelt, als ob er nur die belgische Staatsangehörigkeit besessen hätte. Der Gerichtshof hat aufgrund des Sachverhalts in diesem Fall entschieden, da (1) die Staatsangehörigkeit des Arbeitnehmers jene des Aufnahmemitgliedstaats gewesen sei, (2) die fraglichen Rechte nicht dadurch entstanden seien, dass der Arbeitnehmer ein Staatsangehöriger eines anderen Mitgliedstaats sei, sondern wegen des Besitzes der Staatsangehörigkeit eines Landes, das kein Mitgliedstaat sei, und (3) die geltend gemachten Rechte sich auf ein Abkommen bezögen, dessen Zweck es nicht sei, die Freizügigkeit der marokkanischen Arbeitnehmer in der damaligen Gemeinschaft zu ermöglichen, sondern bloß die sozialversicherungsrechtliche Stellung dieser Arbeitnehmer und der bei ihnen im Aufnahmemitgliedstaat lebenden Familienangehörigen abzusichern, habe es Belgien frei gestanden, seine Vorschriften auf dem Gebiet der Staatsangehörigkeit dahin anzuwenden, dass der Mutter des marokkanischen Arbeitnehmers der Bezug der Behindertenbeihilfe zu verwehren sei.[34]

28 — Siehe u. a. Erklärung Nr. 2 zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, die von den Mitgliedstaaten der Schlussakte des Vertrags über die Europäische Union (ABl. 1992, C 191, S. 98) beigefügt wurde; Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen betreffend den Vertag über die Europäische Union, gefasst anlässlich des Europäischen Rates in Edinburgh am 11. und 12. Dezember 1992 (ABl. C 348, S. 1); und Art. 3 des Europäischen Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit, das vom Europarat am 6. November 1997 angenommen wurde und am 1. März 2000 in Kraft getreten ist.

29 — Siehe Urteile vom 7. Juli 1992, Micheletti u. a. (C-369/90, Slg. 1992, I-4239, Randnr. 10), vom 11. November 1999, Mesbah (C-179/98, Slg. 1999, I-7955, Randnr. 29), vom 19. Oktober 2004, Zhu und Chen (C-200/02, Slg. 2004, I-9925, Randnr. 39), und vom 2. März 2010, Rottmann (C-135/08, Slg. 2010, I-1449, Randnrn. 39 und 41). Das zugrunde liegende Prinzip hat natürlich einen viel breiteren Anwendungsbereich – siehe beispielsweise allgemein, in Bezug auf die Niederlassungsfreiheit, Urteil vom 19. Juni 1990, Factortame u. a. (C-213/89, Slg. 1990, I-2433), und, im Zusammenhang mit Gebühren, Urteil vom 9. März 1978, Simmenthal (106/77, Slg. 1978, 629).

30 — Siehe dazu Urteil Sevince, oben in Fn. 11 angeführt, Randnr. 9.

31 — Siehe in Bezug auf Art. 6 Abs. 1 Urteil Sevince, oben in Fn. 11 angeführt, Randnr. 26, sowie in Bezug auf Art. 7 Urteile Kadiman, oben in Fn. 22 angeführt, Randnr. 28, und vom 22. Juni 2000, Eyüp (C-65/98, Slg. 2000, I-4747, Randnr. 25).

32 — Oben in Fn. 29 angeführt.

33 — Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko, unterzeichnet am 27. April 1976 in Rabat und im Namen der Gemeinschaft genehmigt durch die Verordnung (EWG) des Rates vom 26. September 1978 (ABl. L 264, S. 1). Art. 41 Abs. 1 lautete: „Arbeitnehmer mit marokkanischer Staatsangehörigkeit und ihre bei ihnen lebenden Familienangehörigen sind auf dem Gebiet der Sozialversicherung im Vergleich mit Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten, in welchen sie einer Erwerbstätigkeit nachgehen, keiner diskriminierenden Behandlung aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit auszusetzen."

34 — Siehe Randnrn. 34, 35, 36 und 39 des genannten Urteils.

73. Ich teile nicht die Ansicht, dass der Ausspruch des Gerichtshofs im Urteil Mesbah auch auf unseren Fall angewendet werden sollte. Der Umfang und die Ziele des Kooperationsabkommens waren viel beschränkter als jene des Assoziierungsabkommens, das die Grundlage der in unserem Zusammenhang geltend gemachten Rechte darstellt.[35] Es stimmt, dass das Kooperationsabkommen im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen oder der Entlohnung marokkanischer Staatsangehöriger ein Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorsah.[36] Aber abgesehen davon beschränkten sich die Vorschriften von Titel 3 des Kooperationsabkommens (mit dem Titel „Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Beschäftigung") im Wesentlichen auf das Gebiet der sozialen Sicherheit und verlangten insoweit wiederum eine nichtdiskriminierende Behandlung.[37] Es gab nichts, das den auf der Integration aufbauenden Rechten gemäß Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 vergleichbar wäre. Der Gerichtshof hat wiederholt erklärt, dass diese Artikel weit und teleologisch auszulegen sind. Er hat z. B. erkannt, dass die Vorschriften des Kapitels II Abschnitt 1 des Beschlusses Nr. 1/80, zu denen Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 gehören, „einen weiteren, durch die Artikel [45 AEUV, 46 AEUV und 47 AEUV] geleiteten Schritt zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer" darstellen.[38] Er hat außerdem in „ständiger Rechtsprechung aus dem Wortlaut des Artikels 12 des Assoziierungsabkommens und des Artikels 36 des Zusatzprotokolls sowie aus dem Zweck des Beschlusses Nr. 1/80 hergeleitet, dass die im Rahmen der Artikel [45 AEUV, 46 AEUV und 47 AEUV] geltenden Grundsätze so weit wie möglich auf die türkischen Arbeitnehmer, die die im Beschluss Nr. 1/80 eingeräumten Rechte besitzen, übertragen werden sollen".[39] Dieser Ansatz erscheint mir grundlegend anders als jener zu sein, den der Gerichtshof bei der Auslegung des Kooperationsabkommens im Urteil Mesbah angewendet hat.

74. Grundsätzlich scheint mir, dass die niederländischen Behörden, während es ihnen frei steht, einen Arbeitnehmer mit niederländisch-türkischer Doppelstaatsangehörigkeit aufgrund ihrer nationalen Vorschriften so zu behandeln, als ob er nur die niederländische Staatsangehörigkeit besäße, die türkische Staatsangehörigkeit dieser Person nicht ignorieren können, wenn es um Personen geht, die keine niederländische Staatsangehörigkeit besitzen. Objektiv betrachtet und vom Gesichtspunkt des Familienangehörigen aus gesehen ist der Doppelstaatsbürger eine Person, die die türkische Staatsangehörigkeit besitzt und rechtmäßig am niederländischen Arbeitsmarkt teilnimmt und daher ein „türkischer Arbeitnehmer" im Sinne des Beschlusses Nr. 1/80 ist. Vorausgesetzt, dass sie in die Niederlande legal eingereist sind, können daher die Familienangehörigen aus Art. 7 Rechte ableiten, auch wenn der, von dem diese Rechte ausgehen, dies selbst nicht mehr kann, weil die niederländischen Behörden ihm gegenüber berechtigt sind, im Hinblick auf die eine Hälfte seines Staatsangehörigkeitsstatus blind zu sein.

75. Ich würde Folgendes hinzufügen. Die Staatsangehörigkeit und die Rechte und Pflichten eines Mitgliedstaats in diesem Zusammenhang sind kurz und gut *ein* Problem, das sich in unserem Fall stellt. Für die Beantwortung der ersten Frage des nationalen Gerichts ist es nötig, den Beschluss Nr. 1/80 unter Berücksichtigung der Auswirkungen auszulegen, die der Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats auf die Rechte hat, die sich aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 ableiten. Aber ich glaube nicht, dass dies *das* Problem schlechthin ist. Die eigentliche Frage in diesem Fall betrifft nicht die Regelungen der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Staatsangehörigkeit an sich, sondern die richtige Auslegung, die den fraglichen Vorschriften zuteilwerden muss. Ich habe meinen Standpunkt hierzu bereits dargelegt. Ich habe auch darauf hingewiesen, dass ich in den nationalen Regelungen auf dem Gebiet der Staatsangehörigkeit nichts erblicke, das mich dazu veranlassen könnte, in dieser Frage einen anderen Ansatz zu wählen.

35 — Siehe dazu Urteil vom 30. September 2004, Ayaz (C-275/02, Slg. 2004, I-8765, Randnr. 47), in dem der Gerichtshof das Assoziierungsabkommen als eines beschrieb, das „ehrgeizigere Ziele" als das Kooperationsabkommen verfolge.

36 — Art. 40.

37 — Art. 41.

38 — Siehe u. a. Urteil Wählergruppe Gemeinsam, oben in Fn. 7 angeführt, Randnr. 64.

39 — Siehe u. a. Urteil Nazli, oben in Fn. 14 angeführt, Randnr. 55.

76. Während die jüngere Rechtsprechung dazu neigt, in die Erörterung des gegenseitigen Verhältnisses zwischen dem Grundsatz der Freizügigkeit und dem Staatsangehörigkeitsrecht auch den Begriff der Unionsbürgerschaft einfließen zu lassen [40], schadet es nicht, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass die Vorschriften zur Freizügigkeit vor der Einführung dieses Begriffs entstanden sind und dass man diese, soweit es nötig ist, sie auf „traditionelle" Weise zu kategorisieren, im Wesentlichen dem Einwanderungsrecht zuordnen muss. [41] Das Gleiche trifft meiner Meinung nach zu, wenn es um Begriffe geht, die man als mit der Freizügigkeit verwandt betrachten muss, wie z. B. Rechte, die sich aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 ableiten. Es geht dabei um die Ausübung von Aufenthaltsrechten und gegebenenfalls den Eintritt in den Arbeitsmarkt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats, wenn die Einreise genehmigt wurde. Die entscheidende Frage in diesem Zusammenhang ist nicht: „Was für eine Staatsangehörigkeit hatten die Antragsteller in den Ausgangsverfahren?". Sie lautet vielmehr: „Gegenüber welchen Personenkategorien kann ein Mitgliedstaat aufgrund von Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Verpflichtungen haben?"

77. Da die folgenden zusätzlichen Punkte in den Erklärungen mancher Parteien angeschnitten wurden, möchte ich mich kurz dazu äußern.

78. Erstens bringt die polnische Regierung vor, dass eine Auslegung des Beschlusses Nr. 1/80, wie ich sie vorgeschlagen habe, zu einer Ungleichbehandlung zwischen niederländischen Staatsbürgern führen würde, und zwar solchen, die zusätzlich noch die türkische Staatsangehörigkeit besäßen, und solchen, die nur die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats hätten. Wenn und soweit eine solche Situation eintritt, wäre dies das Ergebnis von Verpflichtungen, die sich aus dem Assoziierungsabkommen selbst ergeben. Diese Verpflichtungen sind, wie ich bereits angeführt habe, für alle Mitgliedstaaten bindend. Es gilt hier dasselbe wie im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft: Es ist unvermeidlich, dass es unter solchen Umständen zu Ungleichbehandlungen kommen kann. [42]

79. Zweitens zitiert die polnische Regierung zur Unterstützung ihrer Argumentation Art. 3 des Haager Übereinkommens [43]. Wie der Gerichtshof im Urteil Garcia Avello klargestellt hat, begründet diese Vorschrift für die Mitgliedstaaten keine Verpflichtung, sondern nur eine Möglichkeit. [44] Somit steht es dem Mitgliedstaat nicht frei, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, wenn anderweitige verbindliche Vorschriften dem entgegenstehen.

80. Drittens stützt die Kommission einen Teil ihrer Argumentation auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Verlust der Rechte nach Art. 7. Der Gerichtshof hat entschieden, dass es nur zwei Arten von Beschränkungen der Rechte geben kann, die der erste Absatz von Art. 7 den Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers verleiht, die die Voraussetzungen dieses Absatzes erfüllen: Entweder stellt die Anwesenheit des türkischen Migranten im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats wegen seines persönlichen Verhaltens eine tatsächliche und schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dar, oder der Betroffene hat das Hoheitsgebiet dieses Staates für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne wesentliche Gründe verlassen. [45]

40 — Siehe z. B. Urteile vom 2. Oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, Slg. 2003, I-11613), Rottmann, oben in Fn. 29 angeführt, vom 8. März 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Slg. 2011, I-1177), und vom 5. Mai 2011, McCarthy (C-434/09, Slg. 2011, I-3375).

41 — Siehe hierzu White, R. M., „Nationality and Citizenship" (Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft), in *Stair Memorial Encyclopaedia*, 9. Neuaufl., Abs. 5.

42 — Siehe dazu die Schlussanträge des Generalanwalts Alber in der Rechtssache Mesbah, oben in Fn. 29 angeführt, Nr. 49. Obwohl der Gerichtshof diesen Schlussanträgen im Urteil nicht gefolgt ist, hat er der Ansicht des Generalanwalts in Bezug auf diese Frage nicht widersprochen.

43 — Haager Übereinkommen vom 12. April 1930 über einzelne Fragen beim Konflikt von Staatsangehörigkeitsgesetzen (*League of Nations Treaty Series*, Bd. 179, S. 89). Es ist am 1. Juli 1937 in Kraft getreten und wurde von einigen Mitgliedstaaten, u. a. auch von den Niederlanden, ratifiziert. Art. 3 des Übereinkommens lautet: „Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Übereinkommens kann eine Person, die zwei oder mehrere Staatsangehörigkeiten besitzt, als Staatsangehörige jedes der Staaten betrachtet werden, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt."

44 — Oben in Fn. 40 angeführt. Siehe Randnr. 28 des Urteils.

45 — Siehe u. a. Urteile vom 11. November 2004, Cetinkaya (C-467/02, Slg. 2004, I-10895, Randnrn. 36 und 38), vom 25. September 2008, Er (C-453/07, Slg. 2008, I-7299, Randnr. 30), und vom 18. Dezember 2008, Altun (C-337/07, Slg. 2008, I-10323, Randnr. 62). Zur Diskussion der Position betreffend Art. 6 siehe oben, Nr. 36.

81. Ich kann nicht entdecken, wie diese Argumentationslinie der Diskussion im vorliegenden Fall dienlich sein könnte. Damit versucht der Gerichtshof, die Umstände einzugrenzen, unter denen ein Aufnahmemitgliedstaat die durch Art. 7 verliehenen Rechte wieder entziehen kann. Das ist keine Frage, die sich in unserem Fall stellt. Die Frage ist vielmehr, ob solche Rechte überhaupt entstanden sind – nicht, ob sie, wenn sie einmal bestehen, wieder entzogen werden können. Um die Fragen des nationalen Gerichts zu beantworten, muss man deshalb von einem anderen Ausgangspunkt ausgehen.

82. Im Licht des oben Gesagten bin ich der Ansicht, dass die Antwort auf Frage 1 lauten sollte, dass Art. 7 so auszulegen ist, dass ein Familienangehöriger eines türkischen Arbeitnehmers, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, sich auf diese Bestimmung weiterhin berufen kann, auch nachdem der Arbeitnehmer unter Beibehaltung der türkischen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhalten hat.

Frage 2

83. Mit seiner zweiten Frage möchte das nationale Gericht in Erfahrung bringen, ob es für die Beantwortung der ersten Frage erheblich ist, zu welchem Zeitpunkt der betreffende türkische Arbeitnehmer die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhalten hat. Eine Antwort auf diese Frage wäre beispielsweise nötig, wenn die Antwort auf die erste Frage vom genauen Zeitpunkt abhinge, zu dem die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erworben wurde. Da jedoch aus der Antwort, die ich vorschlage, hervorgeht, dass sich dergleichen Fragen nach dem Zeitpunkt nicht stellen, braucht die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.

Ergebnis

84. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, auf die Vorlagefragen des Raad van State wie folgt zu antworten:

Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG–Türkei über die Entwicklung der Assoziation vom 19. September 1980 ist so auszulegen, dass ein Familienangehöriger eines türkischen Arbeitnehmers, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, sich auf diese Bestimmung weiterhin berufen kann, auch nachdem der Arbeitnehmer unter Beibehaltung der türkischen Staatsangehörigkeit die Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats erhalten hat.