Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 11. Juli 2019[1]

Verbundene Rechtssachen C-381/18 und C-382/18

G.S. (C-381/18),
V.G. (C-382/18)
gegen
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Staatsrat, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung – Einwanderungspolitik – Recht auf Familienzusammenführung – Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung – Entzug oder Ablehnung der Verlängerung des Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung – Begriff ‚Gründe der öffentlichen Ordnung'"

1. Die Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung[2] kann den Mitgliedstaaten zwar präzise positive Verpflichtungen aufgeben, denen klar definierte subjektive Rechte entsprechen[3], doch erlaubt sie den Mitgliedstaaten auch, in bestimmten Fällen die Familienzusammenführung abzulehnen. Es stellt sich somit die Frage, innerhalb welcher Grenzen sie von ihrem Wertungsspielraum Gebrauch machen dürfen. In den zwei vorliegenden verbundenen Rechtssachen wird der Gerichtshof um eine Klärung der Frage ersucht, ob eine ablehnende Entscheidung der nationalen Behörden über einen Antrag auf Einreise in das Unionsgebiet, eine Entscheidung über den Entzug oder eine Entscheidung über die Ablehnung der Verlängerung des Aufenthaltstitels aus Gründen der öffentlichen Ordnung mit dem persönlichen Verhalten des Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines anderen, sich bereits rechtmäßig im Unionsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen ist, begründet werden muss und ob das Verhalten zwangsläufig eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellen muss.

I. Rechtlicher Rahmen

A. Richtlinie 2003/86

2. In Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 heißt es: „Diese Richtlinie findet auf die Familienangehörigen eines Unionsbürgers keine Anwendung."

1 Originalsprache: Französisch.

2 ABl. 2003, L 251, S. 12.

3 Vgl. Urteil vom 9. Juli 2015, K und A (C-153/14, EU:C:2015:453, Rn. 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

3. Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit ablehnen.

(2) Die Mitgliedstaaten können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit den Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen entziehen oder dessen Verlängerung ablehnen.

Trifft ein Mitgliedstaat eine entsprechende Entscheidung, so berücksichtigt er neben Artikel 17 die Schwere oder die Art des von dem Familienangehörigen begangenen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit oder die von dieser Person ausgehende Gefahr."

4. Art. 17 der Richtlinie 2003/86 sieht vor, dass „[i]m Fall der Ablehnung eines Antrags, dem Entzug oder der Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels sowie der Rückführung des Zusammenführenden oder seiner Familienangehörigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland [berücksichtigen]".

B. Der Beurteilungsrahmen des niederländischen Rechts

5. Der innerstaatliche Rechtsrahmen, den die niederländischen Behörden ihrer Beurteilung zugrunde legen, um über einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen zu entscheiden, der die Zusammenführung mit einem sich bereits im Unionsgebiet aufhaltenden Familienangehörigen beantragt, ergibt sich aus Art. 3.77 des Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Verordnung vom 23. November 2000 zur Durchführung des Ausländergesetzes 2000, im Folgenden: Vb 2000)[4] in Verbindung mit Art. 16 Abs. 1 Buchst. d der Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000, im Folgenden: Vw 2000) vom 23. November 2000[5]. Der Antrag kann aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung abgelehnt werden, wenn der Drittstaatsangehörige für eine Straftat zu gemeinnütziger Arbeit oder zu einer nicht von Bedingungen abhängigen Geldstrafe verurteilt wurde. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-382/18 geht hervor, dass die Regelung, wonach ein Antrag nicht mehr abgelehnt werden kann, wenn seit dem Zeitpunkt des letzten Verbrechens oder Vergehens fünf Jahre verstrichen sind, nicht für Drittstaatsangehörige gilt, die für eine Wiederholungstat verurteilt wurden.

6. Der von den niederländischen Behörden zugrunde gelegte Beurteilungsrahmen des nationalen Rechts bei der Entscheidung über den Entzug oder die Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen im Sinne der Richtlinie 2003/86 ergibt sich aus Art. 3.86 Vb 2000 in Verbindung mit Art. 19 Vw 2000. Nach diesem Beurteilungsrahmen kann ein zwecks Familienzusammenführung gewährter Aufenthaltstitel im Fall einer Gefahr für die öffentliche Ordnung entzogen oder nicht verlängert werden, wenn die gegen den Drittstaatsangehörigen, der mit einem sich im Unionsgebiet aufhaltenden Familienangehörigen zusammengeführt werden möchte, verhängte Strafe angesichts der Dauer seines rechtmäßigen Aufenthalts in den Niederlanden hoch genug ist. Das Verhältnis zwischen der Dauer der Strafe und der Dauer des Aufenthalts wird als „gleitende Skala"[6] bezeichnet.

4 Stb. 2000, Nr. 497.

5 Stb. 2000, Nr. 495.

6 Siehe Nr. 61 dieser Schlussanträge für nähere Einzelheiten zur gleitenden Skala.

II. Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

A. Rechtssache C-381/18

7. G.S. ist ein indischer Staatsangehöriger und verfügt seit 2009 über eine befristete reguläre Aufenthaltserlaubnis mit dem Zweck der Familienzusammenführung in den Niederlanden. Die Aufenthaltserlaubnis wurde am 9. März 2010 bis zum 28. August 2014 verlängert. Im Jahr 2012 wurde G.S. in der Schweiz zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren und drei Monaten wegen der Beteiligung am illegalen Handel mit Drogen verurteilt, wobei die letzte Tat, für die er verurteilt wurde, im September 2010 begangen wurde.

8. Der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande, im Folgenden: Staatssekretär) entzog mit Bescheid vom 24. September 2015 die befristete reguläre Aufenthaltserlaubnis, lehnte einen Antrag auf Verlängerung der Erlaubnis ab und erließ ein Einreiseverbot gegen G.S. Mit Bescheid vom 21. Oktober 2016 wies der Staatssekretär den Rechtsbehelf gegen die Entscheidung über den Entzug und die Nichtverlängerung der vorläufigen Aufenthaltserlaubnis als unbegründet zurück. Den von G.S. eingelegten Rechtsbehelf gegen das Einreiseverbot hielt der Staatssekretär für begründet. Somit erklärte der Staatssekretär G.S. für unerwünscht.

9. Am 3. Februar 2017 entschied die Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Amsterdam, Niederlande), dass der Staatssekretär entgegen dem u. a. auf die Urteile Zh. und O.[7] sowie T.[8] gestützten Vorbringen von G.S. nicht verpflichtet gewesen sei, seine Entscheidung über den Entzug und die Nichtverlängerung der Aufenthaltserlaubnis aus Gründen der öffentlichen Ordnung damit zu begründen, dass das Verhalten von G.S. eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstelle. Das erstinstanzliche Gericht stellte insofern fest, der Staatssekretär habe das Begründungserfordernis des Art. 6 der Richtlinie 2003/86 dadurch eingehalten, dass er sich auf die Verurteilung von G.S. in der Schweiz bezogen und ausgeführt habe, dass die Straftat wegen ihrer Auswirkungen auf die niederländische Gesellschaft als besonders schwerwiegend angesehen werde. Ferner habe der Staatssekretär die Begründungsanforderungen von Art. 17 der Richtlinie 2003/86 eingehalten.

10. In dem Rechtsstreit, den das vorlegende Gericht zu entscheiden hat, geht es um die Frage, ob die Entscheidung über den Entzug oder die Ablehnung der Verlängerung des Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen eines sich rechtmäßig im Unionsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen, wenn sie auf Gründe der öffentlichen Ordnung gestützt wird, nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 mit dem persönlichen Verhalten des betreffenden Familienangehörigen zu begründen ist, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellen muss. Insoweit folgert das vorlegende Gericht aus den Urteilen Zh. und O.[9] sowie T.[10], dass der Gerichtshof eine Beurteilung im Einzelfall verlange und den Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten einschränke, wenn die zu treffende Entscheidung eine vom Unionsrecht vorgesehene Ausnahme darstelle. Die Ablehnung der Verlängerung oder der Entzug eines zwecks Familienzusammenführung gewährten Aufenthaltstitels könnten als Entscheidung ausgelegt werden, die von der Grundregel der Familienzusammenführung abwichen. Da das Ziel der Richtlinie 2003/86 die Begünstigung der Familienzusammenführung sei, könne das Anführen der öffentlichen Ordnung für sich genommen nicht ausreichen, um eine Entscheidung über den Entzug oder die Ablehnung der

7 Urteil vom 11. Juni 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

8 Urteil vom 24. Juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

9 Urteil vom 11. Juni 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

10 Urteil vom 24. Juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

Verlängerung eines zwecks Familienzusammenführung gewährten Aufenthaltstitels zu begründen. Ferner verlange der Gerichtshof seiner Rechtsprechung zufolge jedenfalls [11], dass sich die Behörden auf das persönliche Verhalten der betreffenden Person beriefen, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr darstellen müsse, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre.

11. Die gleitende Skala, an der sich die niederländischen Behörden bei ihrer Entscheidungsfindung orientierten, scheine eine ausreichende Abwägung der bestehenden Interessen im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden: EGMR) zu gewährleisten, wie sie sich insbesondere aus den Urteilen Boultif/Schweiz und Üner/Niederlande [12] ergebe. Dem Urteil Parlament/Rat [13] zufolge gebe sich der Gerichtshof mit einer solchen Interessenabwägung zufrieden, denn in jenem Urteil habe der Gerichtshof festgestellt, dass sich der Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten im Rahmen der Erfüllung der ihnen nach der Richtlinie 2003/86 obliegenden Verpflichtungen nicht von dem Wertungsspielraum unterscheide, der ihnen durch die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, unterzeichnet in Rom am 4. November 1950 (im Folgenden: EMRK), eingeräumt werde.

12. Vor diesem Hintergrund hat der Raad van State (Staatsrat) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof mit Entscheidung, die am 11. Juni 2018 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass beim Entzug oder der Ablehnung der Verlängerung des Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung begründet werden muss, dass das persönliche Verhalten des betreffenden Familienangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt?

2. Wenn die erste Frage zu verneinen ist: Welche Begründungsanforderungen gelten nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 für den Entzug oder die Ablehnung der Verlängerung des Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung?

   Ist Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Praxis entgegensteht, nach der aus Gründen der öffentlichen Ordnung der Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen entzogen oder seine Verlängerung abgelehnt werden kann, wenn die Strafe oder die Maßregel der Sicherung, die gegen den betreffenden Familienangehörigen verhängt wurde, angesichts der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts in den Niederlanden hoch genug ist, wobei anhand der Kriterien aus den Urteilen Boultif und Üner des EGMR eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse des betreffenden Familienangehörigen an der Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung in den Niederlanden und dem Interesse des niederländischen Staats am Schutz der öffentlichen Ordnung vorgenommen wird?

11 Das vorlegende Gericht beruft sich hier insbesondere auf die Urteile vom 24. Juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, Rn. 79), und vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 65).

12 Urteile des EGMR vom 2. August 2001 (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300) und vom 18. Oktober 2006 (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099) (im Folgenden jeweils: Urteil Boultif bzw. Urteil Üner).

13 Urteil vom 27. Juni 2006 (C-540/03, EU:C:2006:429).

B. Rechtssache C-382/18

13. V.G. ist armenischer Staatsangehöriger, der sich von 1999 bis 2011 teilweise rechtmäßig in den Niederlanden aufhielt. Im Jahr 2011 wurde er im Zusammenhang mit Drogendelikten an die armenischen Behörden ausgeliefert. Am 28. Juli 2016 stellte die Ehegattin von V.G., eine niederländische Staatsbürgerin mit Wohnsitz in den Niederlanden, in Bezug auf V.G. einen Antrag auf Einreise und Erteilung eines vorläufigen Aufenthaltstitels zum Zweck der Familienzusammenführung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86.

14. Mit Bescheid vom 19. September 2016 lehnte der Staatssekretär diesen Antrag nach Vornahme einer Beurteilung im Rahmen des innerstaatlichen Rechts aus Gründen der öffentlichen Ordnung ab. Er führte u. a. an, dass V.G. in den Jahren 2000, 2008 und 2009 zu Geldstrafen und 2010 zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt wurde. Die Regel, wonach ein Antrag auf Familienzusammenführung nicht mehr abgelehnt werden kann, wenn seit dem Zeitpunkt der letzten Straftat fünf Jahre verstrichen sind, gilt nicht für V.G., da er für eine Wiederholungstat verurteilt wurde. Nach Abwägung der bestehenden Interessen unter Berücksichtigung der Art der von V.G. begangenen Zuwiderhandlungen, der Art und Stärke seiner familiären Bindungen und der Dauer seines Aufenthalts sowie des Vorliegens familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu seinem Herkunftsland war der Staatssekretär der Auffassung, dass V.G. eine Gefahr für die öffentliche Ordnung sei.

15. Nachdem der Staatssekretär den von V.G. gegen seine Entscheidung eingelegten Rechtsbehelf zurückgewiesen hatte, erhob V.G. bei der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Bezirksgericht Den Haag, Sitzungsort Amsterdam), eine Klage, die mit Entscheidung vom 23. Juni 2017 als unbegründet abgewiesen wurde. Das erstinstanzliche Gericht wies das Vorbringen von V.G. zurück, dem zufolge die Rechtsprechung des Gerichtshofs verlange, dass immer dann, wenn sich eine individuelle Entscheidung über eine Verweigerung der Einreise auf Gründe der öffentlichen Ordnung stütze, überprüft werde, ob das persönliche Verhalten des betreffenden Ausländers eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr darstelle, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre. Das erstinstanzliche Gericht stellte u. a. fest, dass dies nicht dem Bedeutungsgehalt des Urteils Fahimian [14] entspreche. Ferner stellte es fest, dass Art. 6 der Richtlinie 2003/86 zwischen der Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt (Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie) und dem Entzug oder der Ablehnung der Verlängerung eines Aufenthaltstitels (Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie) unterscheide und nur im letztgenannten Fall die Schwere oder die Art des Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung des sich bereits im Unionsgebiet aufhaltenden Ausländers bzw. die von ihm ausgehende Gefahr im Rahmen der zu treffenden Entscheidung zu berücksichtigen seien.

16. Gegen dieses Urteil legte V.G. beim vorlegenden Gericht ein Rechtsmittel ein. Das vorlegende Gericht fragt sich als Erstes, ob der Gerichtshof für die Beantwortung seiner Fragen zuständig sei, da die Richtlinie 2003/86 nach ihrem Art. 3 auf die Familienangehörigen eines Unionsbürgers keine Anwendung finde, jedoch die Absicht des nationalen Gesetzgebers, die Richtlinie auf Fälle anzuwenden, in denen der Zusammenführende ein niederländischer Staatsangehöriger sei, der nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht habe, eindeutig und unbedingt sei. Auch wenn die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Auslegung von Art. 6 der Richtlinie 2003/86 im Rahmen der Rechtssache C-382/18 dem Gerichtshof ermöglichen würde, eine einheitliche Auslegung dieser Bestimmung sicherzustellen und auf diese Weise die Gleichbehandlung der von dieser Bestimmung erfassten Fälle zu gewährleisten, hege das vorlegende Gericht aufgrund des Urteils Nolan [15] Zweifel an der Zuständigkeit des Gerichtshofs, da Letzterer in jenem Urteil festgestellt habe, dass die Union kein Interesse an der Gewährleistung einer einheitlichen Auslegung eines Rechtsakts habe, wenn ein Sachverhalt betroffen sei, den der Unionsgesetzgeber selbst ausdrücklich vom Geltungsbereich dieses Rechtsakts ausgenommen habe.

14 Urteil vom 4. April 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

15 Urteil vom 18. Oktober 2012 (C-583/10, EU:C:2012:638).

17. Sofern man annimmt, dass sich der Gerichtshof für zuständig erklärt, möchte das vorlegende Gericht sodann wissen, ob die aus Gründen der öffentlichen Ordnung erfolgende Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt im Rahmen der nach der Richtlinie 2003/86 anerkannten Familienzusammenführung gegenüber einem Drittstaatsangehörigen gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 damit begründet werden muss, dass das persönliche Verhalten des Familienangehörigen, der in das Unionsgebiet einreisen möchte, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt. Insoweit schließt sich das vorlegende Gericht der Analyse an, die ihm der Staatssekretär vorgetragen hat und wonach die Urteile Koushkaki [16] und Fahimian [17] zugrunde zu legen seien, aus denen sich ein weiter Wertungsspielraum der nationalen Behörden ergebe. Bei der Entscheidung darüber, ob ein Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung abgelehnt werden könne, müssten die nationalen Behörden die gleichen komplexen Beurteilungen vornehmen, die im Urteil Koushkaki [18] in Rede gestanden hätten. Es bestehe ein Unterschied zwischen den Entscheidungen, die auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 getroffen würden und Personen beträfen, die sich noch nicht im Unionsgebiet befänden, und Entscheidungen, die gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie ergingen und Personen beträfen, deren Aufenthalt in der Union bereits genehmigt worden sei. Da die zuletzt genannten Entscheidungen die Auflösung eines bereits bestehenden Familienlebens beträfen, seien genauere Beurteilungen in Bezug auf die Art oder Schwere der Verstöße gegen die öffentliche Ordnung vorzunehmen. Der Fall von V.G. sei jedoch von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 erfasst. Der nationale Beurteilungsrahmen, den die niederländischen Behörden bei ihrer Entscheidungsfindung zugrunde legten und der von den nationalen Behörden nicht verlange, dass sie ihre Ablehnungsentscheidung mit dem persönlichen Verhalten des Antragstellers begründeten, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstelle, scheine eine ausreichende Abwägung der bestehenden Interessen im Sinne der Rechtsprechung des EGMR zu gewährleisten, wie sie sich insbesondere aus den Urteilen Boultif und Üner ergebe. Insoweit habe der Staatssekretär die Strafen, die gegen V.G. während seines früheren Aufenthalts in den Niederlanden verhängt worden seien, angemessen berücksichtigt und das Interesse, das V.G. und das sich im Unionsgebiet aufhaltende Mitglied seiner Familie an einem gemeinsamen Familienleben in den Niederlanden hätten, gegen das Interesse der Niederlande am Schutz der öffentlichen Ordnung abgewogen.

18. Das vorlegende Gericht hegt jedoch Zweifel an der Richtigkeit dieses Standpunkts, da nach einer anderen Rechtsprechungslinie, die in den Urteilen Zh. und O. [19], T. [20] und N. [21] ihren Ausdruck finde, eine ablehnende Entscheidung, die auf die öffentliche Ordnung gestützt werde, *jedenfalls* mit dem persönlichen Verhalten des betreffenden Familienangehörigen zu begründen sei, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr darstellen müsse, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre. Eine Entscheidung, die vom Grundrecht auf Familienzusammenführung abweiche, unterliege insofern einer erhöhten Begründungspflicht [22].

19. Vor diesem Hintergrund hat der Raad van State (Staatsrat) das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof mit Entscheidung, die am 11. Juni 2018 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist der Gerichtshof angesichts von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 und des Urteils vom 18. Oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), für die Beantwortung der von einem niederländischen Gericht vorgelegten Fragen nach der Auslegung von Bestimmungen dieser

16 Urteil vom 19. Dezember 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

17 Urteil vom 4. April 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

18 Urteil vom 19. Dezember 2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

19 Urteil vom 11. Juni 2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

20 Urteil vom 24. Juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

21 Urteil vom 15. Februar 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

22 Das vorlegende Gericht beruft sich auch auf das Urteil vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

Richtlinie in einem Rechtsstreit über einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen eines Zusammenführenden, der die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, zuständig, wenn die Richtlinie im niederländischen Recht unmittelbar und unbedingt für auf solche Familienangehörigen anwendbar erklärt worden ist?

2. Ist Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass bei der Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung begründet werden muss, dass das persönliche Verhalten des betreffenden Familienangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt?

3. Wenn die zweite Frage zu verneinen ist: Welche Begründungsanforderungen gelten nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 für die Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung?

   Ist Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Praxis entgegensteht, nach der ein Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung wegen Verurteilungen während eines früheren Aufenthalts im betreffenden Mitgliedstaat abgelehnt werden kann, wobei anhand der Kriterien aus den Urteilen Boultif und Üner eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse des betreffenden Familienangehörigen und des betreffenden Zusammenführenden an der Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung in den Niederlanden und dem Interesse des niederländischen Staats am Schutz der öffentlichen Ordnung vorgenommen wird?

III. Verfahren vor dem Gerichtshof

20. Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 3. Juli 2018 sind die Rechtssachen C-381/18 und C-382/18 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

21. Schriftliche Erklärungen haben G.S., V.G., die niederländische, die deutsche und die polnische Regierung sowie die Europäische Kommission eingereicht.

22. In der Sitzung, die am 2. Mai 2019 vor dem Gerichtshof stattgefunden hat, haben G.S., V.G., die niederländische und die deutsche Regierung sowie die Kommission mündlich verhandelt.

IV. Analyse

A. Zur ersten Frage in der Rechtssache C-382/18

23. Die Frage, ob der Gerichtshof für die Auslegung der Richtlinie 2003/86 in Fällen wie dem in der Rechtssache C-382/18 in Rede stehenden Sachverhalt – der eine Zusammenführende niederländischer Staatsangehörigkeit, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hat, und ihren Familienangehörigen betrifft, der die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats besitzt – zuständig ist, obwohl die Richtlinie gemäß ihrem Art. 2 Buchst. c in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 nicht auf Familienangehörige eines Unionsbürgers anwendbar ist[23], lässt sich unproblematisch mit dem Verweis auf das Urteil C und A[24] beantworten, dem bereits eine Anrufung des Gerichtshofs durch das gleiche

23 Vgl. Urteil vom 8. Mai 2013, Ymeraga u. a. (C-87/12, EU:C:2013:291, Rn. 27).

24 Urteil vom 7. November 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

Gericht vorausging, das in den vorliegenden Rechtssachen die Vorlagefragen stellt. Das vorlegende Gericht weist überdies in seinem Vorabentscheidungsersuchen darauf hin, dass sich die Gründe, die die Frage nach der Zuständigkeit des Gerichtshofs beträfen, weitgehend mit den Gründen deckten, die seinem Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C und A [25] zugrunde lägen.

24. Aus den Rn. 28 bis 44 des Urteils C und A [26] geht hervor, dass, auch wenn der Unionsgesetzgeber ausdrücklich ausgeschlossen hat, dass die Richtlinie 2003/86 auf einen Drittstaatsangehörigen anwendbar ist, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, der von seinem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hat, der Gerichtshof für die Entscheidung über Vorabentscheidungsersuchen in Fällen zuständig ist, in denen der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens zwar nicht unmittelbar in den Anwendungsbereich dieses Unionsrechtsakts fällt, aber die Vorschriften des Unionsrechtsakts durch das nationale Recht aufgrund eines darin enthaltenen unmittelbaren und unbedingten Verweises auf ihren Inhalt für anwendbar erklärt worden sind. In einem solchen Fall besteht nämlich ein klares Interesse der Union daran, künftige Auslegungsunterschiede zu vermeiden und eine einheitliche Auslegung der betroffenen unionsrechtlichen Bestimmungen zu gewährleisten. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass dieses Interesse nicht danach variieren kann, „ob der Anwendungsbereich der einschlägigen Vorschrift mittels positiver Definition oder über die Festlegung bestimmter Ausnahmen abgegrenzt worden ist, da beide Rechtsetzungstechniken gleichermaßen genutzt werden können“ [27].

25. Es steht fest, dass der nationale Gesetzgeber Fälle von Familienzusammenführungen, in denen der Zusammenführende ein niederländischer Staatsangehöriger ist, der nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und im nationalen Hoheitsgebiet mit einem Familienangehörigen, der die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats hat, zusammengeführt werden möchte, den Anforderungen der Richtlinie 2003/86 unterwerfen wollte. Angesichts der im Urteil C und A [28] enthaltenen Hinweise ist folglich in einem Fall wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalt, in dem das vorlegende Gericht über die Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen zu entscheiden hat, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, der nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV für die Auslegung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 zuständig, wenn diese Vorschrift durch das nationale Recht für auf solche Fälle unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt worden ist.

B. Zu den anderen Vorlagefragen

26. Ich schlage vor, die in den Rechtssachen C-381/18 und C-382/18 aufgeworfenen Fragen gemeinsam zu untersuchen, da sie das gleiche Thema betreffen, nämlich die Bestimmung des Wertungsspielraums der nationalen Behörden, wenn sie sich bei der Verweigerung der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gegenüber einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines anderen Drittstaatsangehörigen ist, der in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/86 fällt (Rechtssache C-382/18), oder bei der Ablehnung der Verlängerung oder beim Entzug eines Aufenthaltstitels eines solchen Familienangehörigen (Rechtssache C-381/18) auf Gründe der öffentlichen Ordnung berufen.

25 Urteil vom 7. November 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

26 Urteil vom 7. November 2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 Urteil vom 7. November 2018, C und A (C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 39).

28 Urteil vom 7. November 2018, C und A (C-257/17, EU:C:2018:876).

27. Ferner verstehe ich die zweite Frage in der Rechtssache C-381/18 und die dritte Frage in der Rechtssache C-382/18 dahin gehend, dass sie sich nicht auf das Begründungserfordernis als solches beziehen, sondern den Gerichtshof ersuchen, die Kriterien zu bestimmen, die die nationalen Behörden ihrer Beurteilung zugrunde legen müssen, wenn sie über ein Einreiseverbot, eine Nichtverlängerung oder einen Entzug eines Aufenthaltstitels aus Gründen der öffentlichen Ordnung entscheiden.

28. Ich beginne meine Prüfung mit einer grammatischen, historischen und teleologischen Auslegung der Richtlinie 2003/86, bevor ich die von der Rechtsprechung für den Fall einer strafrechtlichen Verurteilung aufgestellte Voraussetzung einer tatsächlichen, gegenwärtigen und hinreichend erheblichen Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft untersuche. Anschließend werde ich untersuchen, welche etwaigen Grenzen – abgesehen von der Voraussetzung der genannten Gefahr – den Wertungsspielraum der nationalen Behörden beschränken. Zuletzt werde ich die Schlussfolgerungen ziehen, die sich für die vorliegenden zwei Rechtssachen ergeben.

1. Grammatische, historische und teleologische Auslegung der Richtlinie 2003/86

29. Die Richtlinie 2003/86 garantiert das Recht auf Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen, die seit einer bestimmten Zeit ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz im Unionsgebiet haben. Ihre Rechtsgrundlage ist Art. 63 Abs. 3 Buchst. a EG, der den Erlass „einwanderungspolitische[r] Maßnahmen" insbesondere im Bereich „Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten" vorsah.

30. Im zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 heißt es u. a.: „Maßnahmen zur Familienzusammenführung sollten in Übereinstimmung mit der Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens getroffen werden, die in zahlreichen Instrumenten des Völkerrechts verankert ist." Darüber hinaus verweist der zweite Erwägungsgrund ausdrücklich auf Art. 8 EMRK, in dessen Licht sowie im Licht der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) die Richtlinie auszulegen ist [29]. Die Richtlinie weist auch darauf hin, dass „[d]ie Familienzusammenführung … eine notwendige Voraussetzung dafür [ist], dass ein Familienleben möglich ist" und sie „zur Schaffung soziokultureller Stabilität bei[trägt], die die Integration Drittstaatsangehöriger in dem Mitgliedstaat erleichtert" [30]. Die Familienzusammenführung kann „aus besonderen Gründen" [31] abgelehnt werden, z. B. wenn die Person, die um Erlaubnis ersucht, sich in die Union zu begeben, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt [32]. Dem Wortlaut der Richtlinie zufolge kann der Begriff „öffentliche Ordnung" die Verurteilung wegen der Begehung einer schwerwiegenden Straftat umfassen [33].

31. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind bei der Auslegung einer Vorschrift des Unionsrechts nicht nur ihr Wortlaut, sondern auch ihr Zusammenhang und die Ziele der Regelung, zu der sie gehört, zu berücksichtigen [34].

32. Art. 6 der Richtlinie 2003/86, um dessen Auslegung vorliegend ersucht wird, befindet sich im Kapitel IV („Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung") der Richtlinie. Art. 6 Abs. 1 regelt Fälle, in denen ein Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen abgelehnt wird, und sieht vor, dass die Mitgliedstaaten einen solchen Antrag aus

29 Vgl. Urteil vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 44).

30 Vierter Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86.

31 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86.

32 Vgl. 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86.

33 Vgl. 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86.

34 Vgl. aus der umfangreichen Rechtsprechung Urteile vom 24. Juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, Rn. 58), und vom 4. April 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Gründen der öffentlichen Ordnung ablehnen können. Art. 6 Abs. 2 regelt Fälle, in denen ein zwecks Familienzusammenführung gewährter Aufenthaltstitel entzogen oder dessen Verlängerung abgelehnt wird, und sieht vor, dass die Mitgliedstaaten einen solchen Aufenthaltstitel ebenfalls aus Gründen der öffentlichen Ordnung entziehen oder dessen Verlängerung ablehnen können[35]. Abs. 2 präzisiert zudem, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, im Rahmen der Ausübung ihrer Entscheidungsbefugnis „die Schwere oder die Art des von dem Familienangehörigen[, dessen Aufenthaltstitel entzogen oder nicht verlängert wird,] begangenen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung“ oder „die von dieser Person *ausgehende* Gefahr“ zu berücksichtigen[36]. Weder Art. 6 noch die Erwägungsgründe der Richtlinie 2003/86 enthalten eine Definition des Begriffs „Gründe der öffentlichen Ordnung“.

33. Aus dem Wortlaut und der Struktur von Art. 6 der Richtlinie 2003/86 lässt sich schließen, dass der Unionsgesetzgeber Fälle, in denen ein Antrag auf Einreise und Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung abgelehnt wird, anders regeln wollte als Fälle, in denen der Entzug oder die Nichtverlängerung eines Aufenthaltstitels aus Gründen der öffentlichen Ordnung abgelehnt wird. Nicht zu entnehmen ist dem Wortlaut von Art. 6 jedoch, dass eine dieser Fallgruppen an die Voraussetzung geknüpft ist, dass der Betreffende ein persönliches Verhalten an den Tag legt, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Die in der französischen Sprachfassung enthaltene Formulierung „dangers que cette personne est *susceptible* de causer“ (Gefahren, die von dieser Person ausgehen *könnten*) scheint eher auf eine potenzielle und nicht auf eine erwiesene Bedrohung Bezug zu nehmen[37].

34. Aus der historischen Auslegung der Richtlinie 2003/86 ergibt sich, dass der Vorschlag für die Richtlinie zwar eine ausdrückliche Bezugnahme auf die persönliche Verhaltensweise des Familienangehörigen vorsah, der Unionsgesetzgeber sich jedoch letztlich dagegen entschieden hat[38]. Weder für die von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 erfasste Fallgruppe noch für die Fallgruppe, die Abs. 2 unterliegt, wollte der Gesetzgeber die Gründe der öffentlichen Ordnung, auf die sich die nationalen Behörden berufen können, auf Situationen beschränken, in denen das persönliche Verhalten des betreffenden Familienangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt.

35. Zwar enthält das Arbeitsdokument „Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den diesbezüglichen Instrumenten“, das die Kommission im Jahr 2000 kurz nach der Veröffentlichung ihrer drei Richtlinienvorschläge zur legalen Einwanderung vorstellte, den Hinweis, dass jeder dieser Richtlinienvorschläge – darunter der Richtlinienvorschlag betreffend das Recht auf Familienzusammenführung – eine Klausel zur „öffentlichen Ordnung“ beinhaltet, auf die gemäß den Bestimmungen der Kommission nur zurückgegriffen werden darf, wenn das persönliche Verhalten des betreffenden Drittstaatsangehörigen dazu Anlass gibt[39]. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass das Fehlen eines Verweises auf ein solches persönliches Verhalten in der Richtlinie 2003/86 auf eine bewusste Entscheidung des Unionsgesetzgebers zurückgeht.

35 Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 2003/86.

36 Hervorhebung nur hier.

37 Die Formulierung kann nicht entscheidend sein, da die verschiedenen Sprachfassungen nicht alle diese Nuance zu enthalten scheinen und z. B. – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – in Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/86 von „peligro que impliqua dicha persona“ (spanische Fassung), „pericoli rappresentati da questa persona“ (italienische Fassung), „het risico dat van die persoon uitgaat“ (niederländische Fassung) und „dangers that are emanating from such person“ (englische Fassung) die Rede ist.

38 Vgl. Art. 6 Abs. 3 des Geänderten Vorschlags für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM[2002] 225 endg.) (ABl. 2002, C 203 E, S. 136) und Art. 8 Abs. 2 des Geänderten Vorschlags für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM[2000] 624 endg.) (ABl. 2001, C 62 E, S. 99).

39 Vgl. Punkt 4.4 des Arbeitsdokuments der Kommission „Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den diesbezüglichen Instrumenten“ (KOM[2001] 743 endg. vom 5. Dezember 2001).

36. Dagegen enthalten die Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86, die die Kommission nach dem Bericht zur Umsetzung der Richtlinie veröffentlichte [40], den Hinweis, dass „[e]ine Person, die die Familienzusammenführung erreichen möchte, … keine *Gefahr* für die öffentliche Sicherheit … darstellen [sollte]“ [41], erkennen jedoch gleichzeitig an, dass die Definition des Verweigerungsgrundes der öffentlichen Ordnung weitgehend den Mitgliedstaaten obliegt, wobei sie die von der Rechtsprechung des EGMR und des Gerichtshofs festgelegten Grenzen beachten müssen. Sie sehen jedoch auch vor, dass die Rechtsprechung zum Begriff der öffentlichen Ordnung im Rahmen der Auslegung der 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 [42] *mutatis mutandis* anzuwenden ist. Es ist jedoch im Wesentlichen diese Rechtsprechung, der die Zweifel des vorlegenden Gerichts entspringen, da der Begriff „tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zunächst in Bezug auf Unionsbürger entwickelt wurde, bevor er leicht abgewandelt auf andere Sachverhalte angewandt wurde, die dem Unionsrecht unterlagen, jedoch nicht zwangsläufig Unionsbürger betrafen. Da die Prüfung der Richtlinie 2003/86 keine Anhaltspunkte dafür geliefert hat, dass eine solche Gefahr verlangt wird, wende ich mich nun der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu.

2. Das Erfordernis einer tatsächlichen, gegenwärtigen und hinreichend erheblichen Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft bei Verdacht auf einen Verstoß oder bei strafrechtlicher Verurteilung in der Rechtsprechung des Gerichtshofs

a) Übersicht zur Rechtsprechung des Gerichtshofs

37. Im Urteil Bouchereau [43] hat der Gerichtshof erstmals festgestellt, dass für die Durchführung einer Begrenzung der Freizügigkeit der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten aus Gründen der öffentlichen Ordnung eine frühere strafrechtliche Verurteilung nur insoweit berücksichtigt werden darf, als die ihr zugrunde liegenden Umstände „ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt“ [44]. Er hat ferner ausgeführt, dass zwar „in der Regel die Feststellung einer derartigen Gefährdung eine Neigung des Betroffenen nahelegt, dieses Verhalten in Zukunft beizubehalten, … es [jedoch] auch möglich [ist], dass schon allein das vergangene Verhalten den Tatbestand einer solchen Gefährdung der öffentlichen Ordnung erfüllt“ [45], wobei die Beurteilung dieser Frage den nationalen Gerichten obliegt, die „die besondere Rechtsstellung der dem Gemeinschaftsrecht unterliegenden Personen und die entscheidende Bedeutung des Grundsatzes der Freizügigkeit zu berücksichtigen haben“ [46]. Zuvor hatte der Gerichtshof festgestellt, dass die Richtlinie, um deren Auslegung er ersucht wurde, das nationale Ausländerrecht koordiniert und die

40 Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (COM[2014] 210 final vom 3. April 2014) (im Folgenden: Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86) und Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM[2008] 610 endg. vom 8. Oktober 2008).

41 Punkt 4.1 der Leitlinien zur Anwendung der Richtlinie 2003/86.

42 ABl. 2004, L 158, S. 77.

43 Urteil vom 27. Oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

44 Urteil vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 28). Diese Voraussetzung war bereits im Urteil vom 28. Oktober 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137), in Bezug auf eine Entscheidung angewandt worden, mit der die Freizügigkeit eines italienischen Staatsangehörigen in Frankreich aufgrund seiner politischen und gewerkschaftlichen Betätigungen eingeschränkt worden war (vgl. insbesondere Rn. 28 des Urteils).

45 Urteil vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 29).

46 Urteil vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 30).

Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten davor schützen will, „dass die Befugnisse, die aus den ausnahmsweise aus Gründen der öffentlichen Ordnung … gerechtfertigten Beschränkungen folgen, in einer Weise ausgeübt werden, die über die Erfordernisse hinausgeht, welche die Rechtfertigung für eine Ausnahme von dem fundamentalen Grundsatz der Freizügigkeit sind“ [47].

38. Das Erfordernis, eine Entscheidung, die eine Grundfreiheit einschränkt, mit dem persönlichen Verhalten der betroffenen Person zu rechtfertigen, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellen muss, wurde somit zunächst im Zusammenhang mit der Freizügigkeit von Personen entwickelt, sodann wiederholt [48] und zuletzt bekanntermaßen in der Richtlinie 2004/38 kodifiziert [49].

39. Allerdings hat der Gerichtshof die Anwendung dieses Erfordernisses bereits mehrfach auf Bereiche ausgedehnt, die weniger unmittelbar oder überhaupt nicht mit der Freizügigkeit von Unionsbürgern verbunden sind.

40. Insoweit hat der Gerichtshof in seinem Urteil Kommission/Spanien [50] festgestellt, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen aus der gleichen Richtlinie, die im Urteil Bouchereau [51] ausgelegt worden war, verstoßen hatte, weil er einem Drittstaatsangehörigen, der mit einer Unionsbürgerin verheiratet war, die Einreise in das Unionsgebiet allein aus dem Grund verweigert hatte, dass der Drittstaatsangehörige im Schengener Informationssystem (SIS) ausgeschrieben war. Der Gerichtshof hob hervor, dass die Ausnahme der öffentlichen Ordnung eine Abweichung vom grundlegenden Prinzip der Freizügigkeit darstellt, die eng auszulegen ist und deren Tragweite nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann [52], und sodann stellte er fest, dass „der Rückgriff einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung *auf jeden Fall* voraus[setzt], dass außer der sozialen Störung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“ [53]. Darüber hinaus hat der Gerichtshof in jenem Urteil einen Zusammenhang zwischen der engen Auslegung des Begriffs „öffentliche Ordnung“ und dem Schutz des Rechts des Unionsbürgers auf Achtung seines Familienlebens hergestellt [54]. Unter diesen Umständen kann die Einreise eines Drittstaatsangehörigen, der mit einer Unionsbürgerin verheiratet ist, nur dann verweigert werden, wenn seine Aufnahme in das SIS durch Informationen erhärtet wird, anhand deren festgestellt werden kann, dass die Anwesenheit des Drittstaatsangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt [55].

41. Zu Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger [56], der den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, die Frist für die freiwillige Ausreise zu verkürzen, wenn die betreffende Person eine „Gefahr für die öffentliche Ordnung“ darstellt, hat der Gerichtshof zudem entschieden, dass der Begriff „Gefahr für die öffentliche Ordnung“ im Einzelfall zu beurteilen ist, indem geprüft wird, ob das persönliche Verhalten des betreffenden Drittstaatsangehörigen eine tatsächliche und gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt [57]. Der Gerichtshof hat Praktiken ausgeschlossen, die auf allgemeinen Erwägungen

47 Urteil vom 27. Oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, Rn. 15).

48 Vgl. aus der umfangreichen Rechtsprechung Urteil vom 29. April 2004, Orfanopoulos und Oliveri (C-482/01 und C-493/01, EU:C:2004:262, Rn. 66).

49 Vgl. hierzu im Einzelnen Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38.

50 Urteil vom 31. Januar 2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

51 Urteil vom 27. Oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

52 Vgl. Urteil vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, Rn. 45).

53 Vgl. Urteil vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, Rn. 46). Hervorhebung nur hier.

54 Vgl. Urteil vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, Rn. 47).

55 Vgl. Urteil vom 31. Januar 2006, Kommission/Spanien (C-503/03, EU:C:2006:74, Rn. 53; vgl. auch Rn. 55).

56 ABl. 2008, L 348, S. 98.

57 Vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 50).

oder irgendeiner Vermutung beruhen, und festgestellt, dass der Umstand, dass „ein Drittstaatsangehöriger verdächtigt wird, eine nach nationalem Recht strafbare Handlung begangen zu haben, oder wegen einer solchen Tat strafrechtlich verurteilt wurde, *allein* nicht rechtfertigen kann, dass dieser Drittstaatsangehörige als eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2008/115 anzusehen ist“ [58]. Ein Mitgliedstaat kann jedoch das Bestehen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung im Fall einer strafrechtlichen Verurteilung feststellen, wenn diese Verurteilung *„zusammen mit anderen Umständen* in Bezug auf die Situation der betreffenden Person eine solche Feststellung rechtfertigt“ [59]. Ebenso kann der bloße Verdacht, dass ein Drittstaatsangehöriger eine strafbare Handlung begangen hat, „zusammen mit anderen Umständen des Einzelfalls“ [60] die Feststellung einer Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 7 Abs. 4 der Richtlinie 2008/115 stützen. Insoweit hat der Gerichtshof festgestellt, dass es den Mitgliedstaaten im Wesentlichen weiterhin freisteht, nach ihren nationalen Bedürfnissen zu bestimmen, was die „öffentliche Ordnung“ erfordert [61]. Vor diesem Hintergrund scheint die Anwendung der Lösung, die sich aus dem Urteil Bouchereau [62] ergibt, weder durch die Ausnahme von der Freizügigkeit der Unionsbürger noch durch deren Recht auf Familienzusammenführung gerechtfertigt, sondern durch den Umstand, dass die Richtlinie eine Ausnahme von einer Verpflichtung enthält, die geschaffen wurde, um die Achtung der Grundrechte von Drittstaatsangehörigen bei ihrer Ausweisung aus der Union sicherzustellen [63].

42. In seinem Urteil N. [64] hat der Gerichtshof an seine Grundsatzentscheidungen zum Begriff „öffentliche Ordnung“ erinnert, der jedenfalls voraussetzt, dass außer der Störung der sozialen Ordnung, die jeder Gesetzesverstoß darstellt, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt [65], und sie im Rahmen der Auslegung der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, angewandt [66]. Demnach ist die Anordnung oder Beibehaltung der Inhaftierung einer Person, die internationalen Schutz beantragt, aus Gründen der öffentlichen Ordnung nur dann gerechtfertigt, „wenn [ihr] individuelles Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft … berührt“ [67]. Hier wollte der Gerichtshof aufgrund des Ausnahmecharakters der Haft, die nur als letztes Mittel in Betracht kommt [68], einen engen Rahmen für die den nationalen Behörden zuerkannte Befugnis abstecken [69].

43. Als der Gerichtshof im Urteil T. [70] aufgefordert war, den Grund der öffentlichen Ordnung im Rahmen der Richtlinie 2004/83/EG [71] auszulegen, hat er zunächst festgestellt, dass die Richtlinie keine Definition der öffentlichen Ordnung enthält, und dann auf die von ihm bereits im Rahmen der Richtlinie 2004/38 vorgenommene Auslegung des Begriffs verwiesen. Auch wenn diese zwei Richtlinien unterschiedliche Ziele verfolgen, hat der Gerichtshof entschieden, dass die

58 Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 50). Hervorhebung nur hier.

59 Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 51). Hervorhebung nur hier.

60 Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 52).

61 Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 52).

62 Urteil vom 27. Oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

63 Vgl. Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 48).

64 Urteil vom 15. Februar 2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). In jener Rechtssache war der Kläger des Ausgangsverfahrens zwischen 1999 und 2015 in 21 Fällen wegen unterschiedlicher Straftaten verurteilt worden.

65 Vgl. Rn. 65 des Urteils vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

66 ABl. 2013, L 180, S. 96. Das Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), betraf insbesondere Art. 8 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. e der Richtlinie 2013/33.

67 Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 67).

68 Vgl. Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 63).

69 Vgl. Urteil vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, Rn. 64).

70 Urteil vom 24. Juni 2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

71 Richtlinie des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. 2004, L 304, S. 12).

Rechtsprechung, die im Zusammenhang mit der zuletzt genannten Richtlinie entwickelt wurde, für den ihm damals vorliegenden Fall maßgeblich war, da „der Umfang des Schutzes, den eine Gesellschaft ihren grundlegenden Interessen gewähren will, nicht je nach der Rechtsstellung der Person, die ihre Interessen beeinträchtigt, unterschiedlich ausfallen [kann]“. Sodann hat der Gerichtshof entschieden, dass sich eine nationale Behörde, wenn sie einem Flüchtling aus Gründen der öffentlichen Ordnung den Aufenthaltstitel entziehen möchte, nicht allein darauf berufen kann, dass er eine terroristische Vereinigung unterstützt, da die Behörde in einem solchen Fall dem Erfordernis der „individuellen Würdigung der genauen tatsächlichen Umstände“ keine Rechnung getragen hat [72].

b) Schlussfolgerung für meine Analyse

44. Wenn man in diesem Stadium eine Systematisierung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu den Gründen der öffentlichen Ordnung riskieren müsste, könnte man die Auffassung vertreten, dass der Gerichtshof die Lösung, die sich aus dem Urteil Bouchereau [73] ergibt, verallgemeinert, um die Gründe der öffentlichen Ordnung, die zur Rechtfertigung einer Ausnahme von einer Grundfreiheit oder einem Grundrecht geltend gemacht werden, einheitlich auszulegen. Somit würde der Begriff „öffentliche Ordnung“ jedenfalls das Vorliegen einer tatsächlichen, gegenwärtigen und hinreichend erheblichen Gefahr verlangen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt und auf dem persönlichen Verhalten der betreffenden Person beruht.

45. Eine solche Feststellung erscheint mir allerdings ein wenig voreilig.

46. Zunächst stellt sich die Frage, ob eine solche Verallgemeinerung des Erfordernisses einer tatsächlichen, gegenwärtigen und hinreichend erheblichen Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft mit einem anderen wiederkehrenden Element in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vereinbar ist, wonach die Mitgliedstaaten zwar nicht einseitig eine Definition der Gründe der öffentlichen Ordnung entwickeln können, es ihnen jedoch weiterhin freisteht, im Einklang mit ihren nationalen Bedürfnissen zu bestimmen, was die öffentliche Ordnung erfordert [74].

47. Des Weiteren würde eine andere Rechtsprechungslinie, die sich im Urteil Fahimian [75] manifestiert, dieser Feststellung entgegenstehen. In diesem Urteil ging es um die Frage, ob ein Mitgliedstaat einer iranischen Staatsangehörigen, die ein Visum zur Absolvierung eines Studiums [76] in Deutschland beantragt hatte, aus Gründen der öffentlichen Sicherheit die Einreise verweigern durfte, ohne seine Entscheidung zwangsläufig auf das persönliche Verhalten der Betroffenen und die sich in ihrem Verhalten mutmaßlich manifestierende tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der betreffenden Gesellschaft zu stützen. Der Gerichtshof hat in jenem Fall jedoch die Anwendung der Lösung, der im Urteil Bouchereau [77] gefolgt wurde, hauptsächlich aus zwei Gründen ausdrücklich ausgeschlossen: erstens weil einer der Erwägungsgründe der fraglichen Richtlinie vorsah, dass die Gefahr auch nur potenziell sein kann [78], und zweitens weil die von den Behörden vorgenommene Beurteilung der individuellen Situation der Visumantragstellerin mit komplexen Bewertungen verbunden war und die Behörden bei der Würdigung der maßgeblichen Tatsachen folglich über einen weiten Wertungsspielraum verfügten [79].

72 Urteil vom 24. Juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, Rn. 89).

73 Urteil vom 27. Oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

74 Vgl. u. a. Urteil vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377, Rn. 48).

75 Urteil vom 4. April 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

76 Der Antrag auf Erteilung eines Visums stützte sich auf die Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (ABl. 2004, L 375, S. 12).

77 Urteil vom 27. Oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

78 Vgl. Urteil vom 4. April 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, Rn. 40).

79 Vgl. Urteil vom 4. April 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, Rn. 41 und 42).

48. In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Fahimian [80] hat der Generalanwalt Szpunar ausgeführt, dass der Kontext in jener Rechtssache „einfach ein anderer als im Binnenmarkt“ war und „[d]er konkrete Kontext des Einwanderungsrechts der Union impliziert, dass einem Drittstaatsangehörigen nicht die gleichen Rechte zuteilwerden wie dem Angehörigen eines Mitgliedstaats, d. h. einem Unionsbürger“ [81].

49. Es gibt nämlich zwei Möglichkeiten. Entweder stellen wir uns die Gründe der öffentlichen Ordnung wie konzentrische Kreise vor, in deren Epizentrum sich der Unionsbürger befindet. Je weiter man sich vom Epizentrum und dem anerkannten grundlegenden Status des Unionsbürgers entfernt, desto größer wird der Spielraum, der den Mitgliedstaaten bei der Beurteilung der Gründe der öffentlichen Ordnung zugestanden wird.

50. Oder wir gehen davon aus, dass der Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten begrenzt ist, wenn er im Zusammenhang mit der Beschränkung eines Grundrechts ausgeübt wird, wie vorliegend dem Recht auf Achtung des Familienlebens, das in Art. 7 der Charta und Art. 8 EMRK gewährleistet ist. In diesem Fall würde sich der vom Unionsrecht gewährte besondere Schutz nicht auf den grundlegenden Status des Unionsbürgers, sondern auf die Personen richten, denen das Recht auf Achtung des Familienlebens zusteht, das nicht nur Unionsbürgern zugutekommt.

51. Ich schließe mich jedoch der Auffassung von Generalanwalt Szpunar an, wonach dem Umstand Rechnung zu tragen ist, dass die vorliegenden Rechtssachen einem anderen Kontext entstammen als die Rechtssache, die zum Urteil Bouchereau [82] geführt hat. Dieser unterschiedliche Kontext, der vor allem auf die oben genannte [83] Rechtsgrundlage der Richtlinie 2003/86 zurückzuführen ist, sowie das Fehlen eines ausdrücklichen Hinweises [84] auf die in Rede stehende Voraussetzung in Art. 6 der Richtlinie, was – wie oben dargelegt – auf einen offensichtlichen Willen des Unionsgesetzgebers zurückzuführen ist, steht meiner Meinung nach einer Übertragung der im Urteil Bouchereau [85] angewandten Lösung auf die dem Gerichtshof hier zur Prüfung vorgelegten Rechtssachen entgegen.

52. Dies vorausgeschickt, bin ich davon überzeugt, dass der Wertungsspielraum der nationalen Behörden auch ohne das Erfordernis einer Begründung, die sich auf das persönliche Verhalten des Drittstaatsangehörigen stützt, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellen muss, auf andere Weise eingegrenzt werden kann, um jegliche Willkür auszuschließen und zu gewährleisten, dass Drittstaatsangehörige die ihnen zustehenden Grundrechte in Anspruch nehmen können.

3. Eingrenzung des Wertungsspielraums der Mitgliedstaaten

53. Meiner Meinung nach genügt die Eingrenzung, die sich aus den nachstehenden Gesichtspunkten ergibt.

80 Urteil vom 4. April 2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

81 Nr. 59 der Schlussanträge von Generalanwalt Szpunar in der Rechtssache Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908). Vgl. ähnlich Nr. 119 der Schlussanträge von Generalanwalt Saugmandsgaard Øe in den verbundenen Rechtssachen K. und H. (C-331/16 und C-366/16, EU:C:2017:973).

82 Urteil vom 27. Oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

83 Siehe Nr. 29 dieser Schlussanträge.

84 Ganz im Gegensatz zur Richtlinie 2004/38.

85 Urteil vom 27. Oktober 1977 (30/77, EU:C:1977:172).

54. Erstens hat der Gerichtshof zur Richtlinie 2003/86 bereits festgestellt, dass die Familienzusammenführung sowohl die Gründung einer Familie als auch die Aufrechterhaltung der Familiengemeinschaft erfasst [86]. Da die Familienzusammenführung die Grundregel darstellt, darf der Handlungsspielraum, den die Mitgliedstaaten gegebenenfalls für eine Ausnahme von dieser Grundregel nutzen, nicht zu einer Beeinträchtigung des Ziels der Richtlinie 2003/86 – Begünstigung der Familienzusammenführung – und der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie führen [87].

55. Zweitens steht die Richtlinie 2003/86, wie oben dargelegt, unter der Ägide von Art. 8 EMRK, der Art. 7 der Charta entspricht [88]. Der EGMR hat entschieden, dass es die Einhaltung von Art. 8 EMRK gebietet, dass die Entscheidungen der Vertragsstaaten „in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind, d. h. durch ein dringendes gesellschaftliches Bedürfnis gerechtfertigt sind und insbesondere in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Ziel stehen“ [89]. Der EGMR stellt somit sicher, dass die betreffenden Entscheidungen „ein angemessenes Verhältnis zwischen den bestehenden Interessen wahren, nämlich dem Recht des Betroffenen auf Achtung seines Familienlebens auf der einen und der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Vermeidung von Straftaten auf der anderen Seite“ [90]. Insoweit hat der EGMR „Leitprinzipien für die Prüfung, ob die Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war“ [91] definiert. Der EGMR berücksichtigt demnach die individuelle Situation der Person, an die sich die angefochtene Entscheidung richtet, und insbesondere „die Art und die Schwere der … begangenen Straftat, die Aufenthaltsdauer des Antragstellers in dem Land, aus dem er ausgewiesen werden soll, die Zeit, die seit Begehen der Straftat vergangen ist, sowie das Verhalten des Antragstellers in diesem Zeitraum, die Staatsangehörigkeit der verschiedenen betroffenen Personen, die familiäre Situation … z. B. die Dauer der Ehe und andere Gesichtspunkte, die Hinweise zur Effektivität des Familienlebens eines Paars geben, das Wissen des Ehegatten um die Straftat zu Beginn ihrer familiären Beziehung, die Geburt ehelicher Kinder und gegebenenfalls ihr Alter“ [92]. Hinzu kommt die Prüfung „der Schwere der Probleme, die dem Ehegatten im Herkunftsstaat des Ausgewiesenen erwachsen können“ [93].

56. Drittens verpflichtet Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/86 die Mitgliedstaaten, wenn sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung einen Aufenthaltstitel entziehen oder dessen Verlängerung ablehnen, „die Schwere oder die Art des von dem Familienangehörigen begangenen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung … oder die von dieser Person ausgehende Gefahr“ zu berücksichtigen. Die Beteiligten des vorliegenden Verfahrens vertreten unterschiedliche Auffassungen zu der Frage, ob dieser Unterabsatz nur für den Fall gilt, in dem eine Entscheidung auf der Grundlage von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie getroffen wird, oder ob er auch für Entscheidungen nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie gilt, d. h. für die Ablehnung eines Einreiseantrags. Angesichts der Struktur von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie könnte man denken, dass die Einhaltung von Unterabs. 2 nur bei einer Entscheidung geboten ist, die sich an einen Familienangehörigen richtet, der sich bereits im Unionsgebiet befindet. Da die Richtlinie 2003/86 jedoch im Einklang mit Art. 8 EMRK in seiner Auslegung durch den EGMR umgesetzt werden muss [94] und der EGMR verlangt, dass diese

86 Vgl. Urteil vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 62).

87 Vgl. Urteil vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 43). Vgl. auch Urteil vom 9. Juli 2015, K und A (C-153/14, EU:C:2015:453, Rn. 50).

88 Vgl. Erläuterung zu Art. 7 der Charta (ABl. 2007, C 303, S. 17).

89 Urteil Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 46 und die dort angeführte Rechtsprechung).

90 Urteil Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 47).

91 Urteil Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48).

92 EGMR, 2. August 2001, Boultif/Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Vgl. auch EGMR, 18. Oktober 2006, Üner/Niederlande (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57). Die vom EGMR aufgestellten Kriterien wurden kürzlich bekräftigt: vgl. EGMR, 9. April 2019, I.M./Schweiz (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, §§ 69 und 70).

93 EGMR, 2. August 2001, Boultif/Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, § 48). Vgl. auch EGMR, 18. Oktober 2006, Üner/Niederlande (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, § 57).

94 Vgl. Urteil vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, Rn. 44).

Gesichtspunkte berücksichtigt werden, ohne sie auf Fälle zu beschränken, in denen ein Aufenthaltstitel entzogen oder seine Verlängerung abgelehnt wird[95], sind sie offensichtlich auch maßgeblich, wenn über einen Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels zur Einreise in das Unionsgebiet zwecks Familienzusammenführung entschieden werden soll.

57. Viertens sieht Art. 17 der Richtlinie 2003/86 vor, dass im Fall der Ablehnung eines Antrags, dem Entzug oder der Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels – d. h. in allen Fällen, die in Art. 6 der Richtlinie genannt sind – sowie im Fall der Rückführung des Zusammenführenden oder seiner Familienangehörigen „die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland [berücksichtigen]".

58. Fünftens hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie 2003/86 und insbesondere bei der Ausübung des Wertungsspielraums, den die Richtlinie ihnen einräumt, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren müssen[96].

4. Anwendung auf die vorliegenden Fälle

59. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass Art. 6 der Richtlinie 2003/86 die nationalen Behörden verpflichtet, jede individuelle Situation nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen. Da sich eine auf dieser Grundlage erlassene Entscheidung auf das Recht auf Familienzusammenführung auswirkt und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie gewahrt bleiben soll, ist jede Entscheidungspraxis, die in Wirklichkeit zu systematischen Ablehnungsentscheidungen auf der Grundlage allgemeiner Erwägungen – und somit ohne Bezug zur individuellen, zu prüfenden Situation – oder Vermutungen führt, mit dieser Bestimmung unvereinbar.

60. Es bleibt zu prüfen, ob die Praxis der niederländischen Behörden, die sich bei ihrer Entscheidungsfindung an den Beurteilungsrahmen halten müssen, der vom nationalen Recht festgelegt wird, im Licht dieser Erwägungen mit den genannten Anforderungen vereinbar sein kann. Zwar obliegt diese Prüfung in erster Linie dem vorlegenden Gericht, doch können hier bereits die folgenden Prüfungskriterien an die Hand gegeben werden.

61. Was den Fall von G.S. betrifft, konnte sein Aufenthaltstitel als sich bereits im Unionsgebiet aufhaltender Familienangehöriger von den niederländischen Behörden aus Gründen der öffentlichen Ordnung insofern entzogen werden, als er eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellte. Zu diesem Zweck haben die Behörden eine gleitende Skala verwendet, anhand deren sich bestimmen lässt, ob im Fall eines rechtskräftigen strafgerichtlichen Urteils ein Entzug des Aufenthaltstitels in Betracht kommen kann. Die gleitende Skala stellt die Schwere der Strafe der Dauer des Aufenthalts gegenüber. Mit anderen Worten: Je länger sich der Drittstaatsangehörige rechtmäßig in den Niederlanden aufgehalten hat, desto besser ist er vor einem Entzug seines Aufenthaltstitels geschützt. Der niederländischen Regierung zufolge werden nur die Fälle, in denen einer der genannten Grenzwerte erreicht wird, einer umfassenden Beurteilung unterzogen, um festzustellen, ob der Aufenthaltstitel zu entziehen ist, so dass es in diesen Fällen keinen automatischen Zusammenhang zwischen der Verhängung einer Strafe, deren Dauer im Vergleich zur Dauer des Aufenthalts in den Niederlanden lang ist, und dem Entzug des Aufenthaltstitels zu geben scheint. Es gibt drei verschiedene gleitende Skalen: eine für leichte Straftaten (unter sechs Jahren Freiheitsstrafe), eine für schwere Straftaten (mehr als sechs Jahre Freiheitsstrafe) und eine für Wiederholungstaten. Bei einem Aufenthalt von über zehn Jahren wird der Aufenthaltstitel nur bei sehr schweren Verstößen entzogen. Im Fall von G.S. kam ein Entzug des Aufenthaltstitels nur bei einer rechtskräftigen Verurteilung zu

95 Für eine Anwendung der in den Urteilen Boultif und Üner aufgestellten Kriterien auf eine Entscheidung, mit der ein Antrag auf Erteilung eines Aufenthaltstitels abgelehnt wird, vgl. EGMR, 1. März 2018, Ejimson/Deutschland (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, §§ 56 und 57).

96 Vgl. Urteil vom 9. Juli 2015, K und A (C-153/14, EU:C:2015:453, Rn. 51).

einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren im Fall eines Aufenthalts in den Niederlanden von mindestens drei Jahren in Betracht. Die niederländische Regierung weist nachdrücklich darauf hin, dass selbst unter diesen Umständen ein Entzug nicht automatisch erfolge und die gleitenden Skalen nur dazu dienten, die Fälle zu identifizieren, in denen ein Entzug möglich sei, ohne jedoch die nationalen Behörden ihrer Verpflichtung zu entbinden, sodann die bestehenden Interessen abzuwägen, indem sie insbesondere die vom EGMR zu Art. 8 EMRK festgelegten Kriterien würdigten, bevor sie ihre Entscheidung träfen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, sich davon zu überzeugen, dass der Entzug des Aufenthaltstitels nicht automatisch erfolgt und die Entscheidung über den Entzug tatsächlich unter Zugrundelegung der besonderen Umstände des Einzelfalls begründet wird. Vorbehaltlich einer solchen Überprüfung steht Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 17 der Richtlinie 2003/86 dem Beurteilungsrahmen, den das niederländische Recht festlegt, um die nationalen Behörden bei ihrer Entscheidungsfindung zu lenken, offenbar nicht entgegen.

62. Was V.G. betrifft, geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass die Weigerung, ihm einen Aufenthaltstitel zu gewähren, damit begründet wurde, dass er eine Gefahr für die öffentliche Ordnung der Niederlande darstelle. Die niederländischen Behörden beriefen sich darauf, dass V.G. im Jahr 2010 zu gemeinnütziger Arbeit und in den Jahren 2000, 2008 und 2009 zu Geldstrafen verurteilt worden war. Zwar kann der Antrag auf Gewährung eines Aufenthaltstitels zwecks Familienzusammenführung grundsätzlich nicht mehr abgelehnt werden, wenn seit dem Zeitpunkt des letzten Verbrechens oder Vergehens fünf Jahre verstrichen sind, doch hat das vorlegende Gericht festgestellt, dass diese Regel nicht für V.G. gelte, da er für eine Wiederholungstat verurteilt worden sei. Wenn jedoch die bloße Feststellung der Verurteilung für eine Wiederholungstat ausreichen würde, um einen Einreiseantrag eines Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines anderen Drittstaatsangehörigen[97] ist, der sich bereits im Unionsgebiet aufhält, automatisch abzulehnen, verstieße diese Regel gegen Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 17 der Richtlinie 2003/86[98]. Wenn, wie die niederländische Regierung geltend macht, die Ablehnung des Antrags aus diesen Gründen letztlich nicht automatisch erfolgen dürfte – wovon sich das vorlegende Gericht überzeugen muss –, da die niederländischen Behörden verpflichtet wären, die bestehenden Interessen, d. h. den Schutz der öffentlichen Ordnung und das Recht auf Achtung des Familienlebens, abzuwägen und dabei insbesondere die in der Rechtsprechung des EGMR aufgeführten und oben dargelegten Kriterien zu beachten und eine Beurteilung des jeweiligen Einzelfalls anhand der den Behörden bekannten[99] konkreten Umstände vorzunehmen, wäre eine solche Entscheidungspraxis mit den genannten Bestimmungen vereinbar.

V. Ergebnis

63. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, auf die vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) gestellten Vorlagefragen wie folgt zu antworten:

1. Der Gerichtshof ist in einem Fall wie dem im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Sachverhalt, in dem das vorlegende Gericht über die Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen zu entscheiden hat, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, der nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat, nach Art. 267 AEUV für die Auslegung von Art. 6 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung zuständig, wenn diese Vorschrift durch das nationale Recht für auf solche Fälle unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt worden ist.

97 Oder eines Inländers, wie im vorliegenden Fall.

98 Wäre dies die Praxis der nationalen Behörden, so wäre die Rechtsprechung des EGMR, wonach der Zeit, die seit Begehen der Straftat vergangen ist, sowie dem Verhalten des Antragstellers in diesem Zeitraum Rechnung zu tragen sind, nicht in vollem Umfang berücksichtigt.

99 Bei einem Antrag auf Ersteinreise können die Informationen, die den nationalen Behörden bei ihrer Beurteilung des Einzelfalls zur Verfügung stehen, nämlich weniger umfangreich ausfallen.

2. Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 17 der Richtlinie 2003/86 steht einer nationalen Praxis nicht entgegen, wonach einem Drittstaatsangehörigen, der über einen Aufenthaltstitel mit dem Zweck der Familienzusammenführung mit einem anderen Drittstaatsangehörigen, der sich im Unionsgebiet aufhält, verfügt und zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden ist, aus Gründen der öffentlichen Ordnung der Aufenthaltstitel entzogen oder dessen Verlängerung abgelehnt wird, sofern sich die jeweilige Beurteilung des Einzelfalls durch die nationalen Behörden nicht nur auf die Schwere des begangenen Verstoßes und die insoweit verhängte Strafe, die der Dauer des Aufenthalts im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gegenüberzustellen ist, sondern auch auf eine Abwägung der bestehenden Interessen stützt. Dabei müssen die nationalen Behörden alle maßgeblichen Umstände angemessen berücksichtigen, insbesondere die Art und die Stärke der familiären Bindungen sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zum Herkunftsland des Drittstaatsangehörigen, dessen Aufenthaltstitel sie zu entziehen oder nicht zu verlängern erwägen. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Praxis der nationalen Behörden diesen Anforderungen entspricht.

3. Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 17 der Richtlinie 2003/86 steht einer nationalen Praxis nicht entgegen, wonach einem Drittstaatsangehörigen, der Familienangehöriger eines anderen Drittstaatsangehörigen ist, der sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhält und zu dem er im Rahmen der Familienzusammenführung ziehen möchte, und der mehrfach für Wiederholungsstraftaten verurteilt wurde, die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verweigert wird, sofern sich die jeweilige Beurteilung des Einzelfalls durch die nationalen Behörden nicht nur auf die Vorstrafen des Antragstellers, sondern auch auf eine Abwägung der bestehenden Interessen stützt. Dabei müssen die nationalen Behörden alle ihnen verfügbaren maßgeblichen Umstände angemessen berücksichtigen, insbesondere die Art und die Stärke der familiären Bindungen sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zum Herkunftsland. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob die Praxis der nationalen Behörden diesen Anforderungen entspricht.