SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS YVES BOT vom 14. April 2011 [1]

1. Bei der vorliegenden Vorabentscheidungsfrage geht es darum, ob der durch Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38/EG [2] zugunsten der Unionsbürger eingeführte verstärkte Schutz vor Ausweisung auf einen türkischen Staatsangehörigen Anwendung finden kann, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates [3] vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation [4] besitzt, wenn er sich in den letzten zehn Jahren vor der von den zuständigen nationalen Behörden gegen ihn erlassenen Ausweisungsverfügung im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten hat.

2. Nach Art. 7 Abs. 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 hat ein Familienangehöriger eines türkischen Arbeitnehmers, der die Genehmigung erhalten hat, zu diesem Arbeitnehmer in den Aufnahmemitgliedstaat zu ziehen, und der dort seit mindestens fünf Jahren seinen Wohnsitz hat, dort freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis.

3. Nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 darf eine Ausweisung gegen einen Unionsbürger, der seinen Aufenthalt in den letzten zehn Jahren vor dieser Verfügung im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats gehabt hat, nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit verfügt werden.

4. In diesen Schlussanträgen werde ich darlegen, aus welchen Gründen dieser verstärkte Schutz einem türkischen Staatsangehörigen meines Erachtens nicht zugutekommen kann. Ich werde sodann erläutern, dass die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs auf diesem Gebiet hier ihre übliche Anwendung finden muss.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Richtlinie 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, Berichtigungen ABl. 2004, L 229, S. 35, und ABl. 2005, L 197, S. 34).

3 — Der Assoziationsrat wurde durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet wurde. Dieses Abkommen wurde im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685, im Folgenden: Assoziierungsabkommen) geschlossen, gebilligt und bestätigt.

4 — Im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80. Der Beschluss Nr. 1/80 kann eingesehen werden in: *Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG–Türkei sowie andere Basisdokumente*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1992.

5. Ich werde dem Gerichtshof daher vorschlagen, für Recht zu erkennen, dass Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, eine Ausweisungsmaßnahme gegenüber einem türkischen Staatsangehörigen zu treffen, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 besitzt, wenn er sich in den letzten zehn Jahren vor dieser Maßnahme im Hoheitsgebiet dieses Staats aufgehalten hat, sofern sein Verhalten eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, was das nationale Gericht zu prüfen haben wird.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Unionsrecht*

1. Das Assoziierungsabkommen

6. Zur Regelung der Freizügigkeit der türkischen Arbeitnehmer auf dem Gebiet der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde am 12. September 1963 zwischen dieser und der Republik Türkei ein Assoziierungsabkommen geschlossen.

7. Nach seiner Präambel ist dieses Abkommen darauf gerichtet, durch einen beschleunigten wirtschaftlichen Fortschritt und durch eine harmonische Erweiterung des Handelsverkehrs die Besserung der Lebensbedingungen in der Türkei und innerhalb der Gemeinschaft zu sichern sowie den Abstand zwischen der Wirtschaft der Republik Türkei und der Wirtschaft der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu verringern.

8. Dieses Abkommen hat nach Art. 2 Abs. 1 zum Ziel, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit zu fördern, dass hierbei der beschleunigte Aufbau der Wirtschaft der Republik Türkei sowie die Hebung des Beschäftigungsstands und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden.

9. Art. 12 in Titel II Kapitel 3 („Sonstige Bestimmungen wirtschaftlicher Art“) des Assoziierungsabkommens sieht vor, dass die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln des EG-Vertrags leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen.

10. Die mit diesem Abkommen angestrebte schrittweise Verwirklichung der Freizügigkeit der türkischen Arbeitnehmer ist nach den vom Assoziationsrat beschlossenen Modalitäten zu vollziehen, dessen Aufgabe es ist, die Anwendung und schrittweise Entwicklung der Assoziationsregelung sicherzustellen [5].

5 — Vgl. Art. 6 dieses Abkommens.

2. Der Beschluss Nr. 1/80

11. Der Beschluss Nr. 1/80 soll nach seinem dritten Erwägungsgrund u. a. zu einer besseren Regelung zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen gegenüber der mit Beschluss Nr. 2/76 des Assoziationsrates vom 20. Dezember 1976 eingeführten Regelung führen.

12. Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 lautet:

„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.

Die Kinder türkischer Arbeitnehmer, die im Aufnahmeland eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, können sich unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts in dem betreffenden Mitgliedstaat dort auf jedes Stellenangebot bewerben, sofern ein Elternteil in dem betreffenden Mitgliedstaat seit mindestens drei Jahren ordnungsgemäß beschäftigt war."

13. Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 bestimmt, dass die Vorschriften des Abschnitts 1 des Kapitels II, zu denen Art. 7 gehört, „vorbehaltlich der Beschränkungen [gelten], die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind".

3. Die Richtlinie 2004/38

14. Während die Richtlinie 64/221/EWG [6] für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats galt, die sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhielten oder sich dorthin begaben, um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben oder um Dienstleistungen entgegenzunehmen [7], überwindet die Richtlinie 2004/38 diesen bereichsspezifischen Ansatz und führt auf dem Gebiet der Bewegung und des Aufenthalts im Gebiet der Mitgliedstaaten den Begriff des Unionsbürgers ein.

15. Mit der Richtlinie 2004/38 sollen die bestehenden Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet vereinfacht und zusammengeführt

6 — Richtlinie des Rates vom 25. Februar 1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind (ABl. 1964, 56, S. 850).

7 — Vgl. Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 64/221.

werden. So wird mit ihr die Verpflichtung der Unionsbürger, sich eine Aufenthaltskarte zu beschaffen, aufgehoben, ein Recht auf Daueraufenthalt für Unionsbürger eingeführt und die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten in ihrem Gebiet zu beschränken, eingeschränkt.

16. Die Unionsbürger genießen insoweit einen verstärkten Schutz vor Ausweisung. Die Richtlinie stellt nämlich für die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht der Unionsbürger zu beschränken, einen strikten Rahmen auf.

17. So lautet Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38, der den Schutz vor Ausweisung betrifft:

„Gegen Unionsbürger darf eine Ausweisung nicht verfügt werden, es sei denn, die Entscheidung beruht auf zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, wenn sie

a) ihren Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Aufnahmemitgliedstaat gehabt haben …“.

B — *Nationales Recht*

18. Nach § 53 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet [8] vom 30. Juli 2004, in er durch § 1 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 [9] zuletzt geänderten Fassung wird ein Ausländer ausgewiesen, wenn er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist.

19. Nach dieser Bestimmung wird ein Ausländer ferner ausgewiesen, wenn er wegen vorsätzlicher Straftaten innerhalb von fünf Jahren zu mehreren Freiheits- oder Jugendstrafen von zusammen mindestens drei Jahren rechtskräftig verurteilt oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung angeordnet worden ist.

8 — BGBl. 2004 I S. 1950.

9 — BGBl. 2007 I S. 1970, im Folgenden: AufenthG.

20. Darüber hinaus kann nach § 55 AufenthG ein Ausländer ausgewiesen werden, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.

21. Es ist jedoch ein besonderer Ausweisungsschutz vorgesehen. So heißt es in § 56 Abs. 1 AufenthG, dass ein Ausländer diesen Schutz genießt, wenn er eine Niederlassungserlaubnis besitzt und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat. Die Ausweisung kann nur auf schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gestützt werden. Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegen in der Regel in den Fällen der §§ 53 und 54 AufenthG vor. Liegen die Voraussetzungen des § 53 AufenthG vor, wird der Ausländer in der Regel ausgewiesen. Liegen die Voraussetzungen des § 54 AufenthG vor, so wird über seine Ausweisung nach Ermessen entschieden.

22. § 1 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern vom 30. Juli 2004[10], in der durch § 2 des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zuletzt geänderten Fassung[11], regelt die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) und ihrer Familienangehörigen.

23. Gemäß Art. 6 Abs. 1 FreizügG/EU kann der Verlust des Rechts nach dessen § 2 Abs. 1 nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit festgestellt und die Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht oder über den Daueraufenthalt eingezogen und die Aufenthaltskarte oder Daueraufenthaltskarte widerrufen werden.

24. § 6 Abs. 5 FreizügG/EU sieht vor, dass diese Feststellung bei Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen, die ihren Aufenthalt in den letzten zehn Jahren im Bundesgebiet hatten, und bei Minderjährigen nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit getroffen werden darf. Für Minderjährige gilt dies nicht, wenn der Verlust des Aufenthaltsrechts zum Wohl des Kindes notwendig ist. Zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit können darüber hinaus nur dann vorliegen, wenn der Betroffene wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens fünf Jahren verurteilt oder bei der letzten rechtskräftigen Verurteilung Sicherungsverwahrung angeordnet wurde, wenn die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland betroffen ist oder wenn vom Betroffenen eine terroristische Gefahr ausgeht.

10 — BGBl. 2004 I S. 1950

11 — Im Folgenden: FreizügG/EU.

II — Sachverhalt und Vorlagefrage

25. Herr Ziebell [12] ist türkischer Staatsangehöriger und wurde 1973 in Deutschland geboren. Er hielt sich bei seinen Eltern auf. Sein Vater, ebenfalls türkischer Staatsangehöriger, hielt sich in Deutschland rechtmäßig als Arbeitnehmer auf. Nach dessen Tod im Jahr 1991 wurde die Mutter des Klägers in einem Pflegeheim untergebracht. Herr Ziebell scheint heute mit keinem Familienmitglied zusammenzuleben, seine Geschwister führen jeweils einen eigenen Haushalt.

26. Herr Ziebell ist seit dem 28. Januar 1991 im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, die als unbefristete Niederlassungserlaubnis fortgilt. Einen Schulabschluss erzielte der Kläger nicht. Er ging gelegentlichen Aushilfstätigkeiten nach, die immer wieder von Zeiten der Arbeitslosigkeit und durch Strafhaftverbüßung unterbrochen waren. Seit Juli 2000 geht er keiner Erwerbstätigkeit mehr nach.

27. 1991 begann Herr Ziebell erstmals Marihuana zu rauchen; ab dem Jahr 1998 konsumierte er dann regelmäßig Heroin und Kokain. Ein im Jahr 2001 durchlaufenes Methadonprogramm und eine im Jahr 2003 absolvierte stationäre Drogentherapie blieben erfolglos.

28. Herr Ziebell wurde seit 1993 wiederholt wegen unterschiedlicher Straftaten verurteilt, u. a. wegen Bandendiebstahls, gefährlicher Körperverletzung, Ausübens der tatsächlichen Gewalt über einen verbotenen Gegenstand, Diebstahls und Diebstahls im besonders schweren Fall. Von Januar 1993 bis Dezember 1994, von August 1997 bis Oktober 1998, von Juli bis Oktober 2000, von September 2001 bis Mai 2002 und von November 2005 bis Oktober 2008 befand er sich in Haft. Am 28. Oktober 2008 begann er eine therapeutische Behandlung in einer Spezialeinrichtung.

29. Am 28. Oktober 1996 wurde der Kläger wegen der von ihm zu diesem Zeitpunkt begangenen Straftaten von der Ausländerbehörde ausländerrechtlich verwarnt.

30. Mit Bescheid vom 6. März 2007 verfügte das Regierungspräsidium Stuttgart die Ausweisung des Klägers und ordnete die sofortige Vollziehung an.

31. Nach Ansicht des Regierungspräsidiums Stuttgart besitzt Herr Ziebell eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80, da er im Bundesgebiet geboren wurde und in der Vergangenheit als Kind eines türkischen Arbeitnehmers mindestens fünf Jahre ordnungsgemäß im Haushalt der Familie gelebt habe. Da diese Rechtsposition nicht erloschen sei, genieße der Kläger Ausweisungsschutz nach Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80.

12 — Aufgrund seiner Eheschließung mit einer deutschen Staatsangehörigen im Lauf des Verfahrens hat der Kläger seinen Namen Örnek in Ziebell geändert.

32. Danach könne eine Ausweisung nur erfolgen, wenn aufgrund seines persönlichen Verhaltens eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliege, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre.

33. Das Regierungspräsidium Stuttgart begründete seine Ausweisungsverfügung damit, dass im vorliegenden Fall unter Berücksichtigung der vom Kläger begangenen wiederholten Straftaten diese Gefährdung vorliege.

34. Herr Ziebell könne sich auch nicht auf den besonderen Ausweisungsschutz aus Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 berufen, da diese Vorschrift nur für Unionsbürger gelte.

35. Der Kläger wandte sich gegen seine Ausweisung. Seine gegen die Ausweisungsverfügung erhobene Klage wies das Verwaltungsgericht Stuttgart (Deutschland) mit Urteil vom 3. Juli 2007 ab.

36. Herr Ziebell legte gegen dieses Urteil Berufung zum Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Deutschland) ein. Er erstrebt die Änderung dieses Urteils und die Aufhebung der Ausweisungsverfügung vom 6. März 2007.

37. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Richtet sich der Ausweisungsschutz des Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 zugunsten eines türkischen Staatsangehörigen, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich dieses Beschlusses besitzt und der seinen Aufenthalt in den letzten zehn Jahren in dem Mitgliedstaat gehabt hat, dem gegenüber diese Rechtsposition gilt, nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 in ihrer Umsetzung durch den jeweiligen Mitgliedstaat, so dass eine Ausweisung nur aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit, die von den Mitgliedstaaten festgelegt wurden, zulässig ist?

III — Rechtliche Würdigung

38. Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass eine Ausweisungsverfügung, die von den Behörden eines Mitgliedstaats gegen einen türkischen Staatsangehörigen erlassen wird, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 besitzt und sich in den letzten zehn Jahren vor dieser Verfügung im Hoheitsgebiet dieses Staats aufgehalten hat, nur auf zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit gestützt werden darf.

39. Der Gerichtshof hatte Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 bereits mehrfach auszulegen. So hat er im Urteil vom 10. Februar

2000, Nazli [13], entschieden, dass bei der Bestimmung des Umfangs der in dieser Vorschrift vorgesehenen Ausnahme der öffentlichen Ordnung darauf abzustellen sei, wie die gleiche Ausnahme im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind, ausgelegt werde [14]. Eine solche Auslegung sei umso mehr gerechtfertigt, als die genannte Vorschrift nahezu denselben Wortlaut wie Art. 39 Abs. 3 EG habe [15].

40. Daher hat der Gerichtshof unter Anknüpfung an die Rechtsprechung auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind, speziell im Rahmen der Richtlinie 64/221, wiederholt entschieden, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung voraussetze, dass außer der Störung der öffentlichen Ordnung, die jede Gesetzesverletzung darstelle, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliege, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre [16].

41. Nach Ansicht von Herrn Ziebell ist bei der Auslegung von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dann, wenn sich ein türkischer Staatsangehöriger in den letzten zehn Jahren vor der Ausweisungsverfügung im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats aufgehalten hat, Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 analog anzuwenden, da der Gerichtshof die auf dem Gebiet der Freizügigkeit und des Aufenthalts der Angehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Grundsätze stets auf türkische Staatsangehörige, die eine Rechtsposition nach einer Bestimmung des Beschlusses Nr. 1/80 besäßen, übertragen habe. Auf seine persönliche Situation angewandt sei eine solche Ausweisung daher rechtswidrig, da sie nicht durch zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 gerechtfertigt sei.

42. Aus den nachfolgend dargelegten Gründen bin ich der Ansicht, dass diese Sichtweise fehlgeht.

43. Wie der Gerichtshof im Urteil vom 2. März 1999, Eddline El-Yassini [17], entschieden hat, ist ein völkerrechtlicher Vertrag nicht nur nach seinem Wortlaut, sondern auch im Licht seiner Ziele auszulegen [18]. Der Gerichtshof hat weiter darauf hingewiesen, dass Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 hierzu bestimmt, dass ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Licht seines Ziels und Zwecks auszulegen ist [19].

13 — C-340/97 (Slg. 2000, I-957).

14 — Randnr. 56. Vgl. auch Urteile vom 11. November 2004, Cetinkaya (C-467/02, Slg. 2004, I-10895, Randnr. 43), vom 2. Juni 2005, Dörr und Ünal (C-136/03, Slg. 2005, I-4759, Randnr. 63), sowie vom 22. Dezember 2010, Bozkurt (C-303/08, Slg. 2010, I-13445, Randnr. 55 und die dort angeführte Rechtsprechung).

15 — Vgl. Urteil Nazli (Randnr. 56).

16 — Vgl. Urteile Nazli (Randnr. 57), vom 7. Juli 2005, Aydinli (C-373/03, Slg. 2005, I-6181, Randnr. 27), vom 18. Juli 2007, Derin (C-325/05, Slg. 2007, I-6495, Randnr. 54), und Bozkurt (Randnr. 57).

17 — C-416/96 (Slg. 1999, I-1209).

18 — Randnr. 47.

19 — Ebd.

44. Das Assoziationsabkommen hat zum Ziel, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Republik Türkei und der Union zu fördern [20].

45. Zur Verwirklichung dieses Ziels wurden drei Phasen festgelegt. Während der Vorbereitungsphase festigt die Republik Türkei ihre Wirtschaft, um die ihr in den beiden weiteren Phasen erwachsenden Verpflichtungen erfüllen zu können [21]. Die Übergangsphase ist auf die schrittweise Errichtung einer Zollunion zwischen den Vertragsparteien und die Annäherung ihrer Wirtschaftpolitiken ausgerichtet [22]. Die Endphase schließlich beruht auf der Zollunion und schließt eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Republik Türkei und der Union ein [23].

46. In Anbetracht des Ziels des Assoziationsabkommens und dieser drei Phasen steht die ausschließlich wirtschaftliche Zweckbestimmung des Assoziationsabkommens außer Zweifel.

47. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass dieses Abkommen zur Umsetzung der Übergangsphase u. a. vorsieht, dass die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Art. 39 EG bis 41 EG leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen [24].

48. Auch der Beschluss Nr. 1/80, der die Neubelebung und Entwicklung der Assoziation zum Ziel hat [25], soll zu einer besseren Regelung im sozialen Bereich zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen führen [26].

49. Daraus ergibt sich, dass die türkischen Staatsangehörigen nur in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer oder Familienangehörige eines Arbeitnehmers vom Assoziationsabkommen erfasst sind und die ihnen mit dem Beschluss Nr. 1/80 verliehenen Rechte besitzen.

50. Aus diesem Grund hat der Gerichtshof die Ausnahme der öffentlichen Ordnung in Art. 14 Abs. 1 dieses Beschlusses ausgelegt, indem er auf die Auslegung derselben Ausnahme auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Angehörige der Mitgliedstaaten sind, speziell im Rahmen der Richtlinie 64/221, Bezug genommen hat [27].

51. Die Arbeitnehmereigenschaft war nämlich der gemeinsame Nenner des Assoziationsabkommens und der Richtlinie 64/221, deren Art. 1 Abs. 1 sich an Staatsangehörige eines Mitgliedstaats richtet, die sich

20 — Vgl. Art. 2 Abs. 1 dieses Abkommens.
21 — Vgl. Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 dieses Abkommens.
22 — Vgl. Art. 4 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens.
23 — Vgl. Art. 5 dieses Abkommens.
24 — Vgl. Art. 12 des Assoziierungsabkommens.
25 — Vgl. den ersten Erwägungsgrund des Beschlusses.
26 — Vgl. den dritten Erwägungsgrund des Beschlusses.
27 — Vgl. Nrn. 39 und 40 dieser Schlussanträge.

in einem anderen Mitgliedstaat aufhielten oder sich dorthin begaben, um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben oder um Dienstleistungen entgegenzunehmen.

52. Die Richtlinie 2004/38 geht jedoch über den rein wirtschaftlichen und arbeitnehmerbezogenen Rahmen hinaus. Sie wurde nämlich gerade im Hinblick darauf erlassen, den bis dahin bestehenden bereichsspezifischen und fragmentarischen Ansatz des Freizügigkeits- und Aufenthaltsrechts der Unionsbürger zu überwinden [28]. So richtet sich die Richtlinie 2004/38 nicht mehr nur an eine Personengruppe, nämlich die Arbeitnehmer, sondern betrifft nach ihrem Art. 1 Buchst. a die Bedingungen, unter denen *Unionsbürger* [29] und ihre Familienangehörigen das Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten genießen.

53. Die Richtlinie 2004/38 begründet u. a. ein Daueraufenthaltsrecht für die Angehörigen der Mitgliedstaaten [30] sowie eine auf das Maß der Integration der betroffenen Personen im Aufnahmemitgliedstaat gestützte und von ihrem Arbeitnehmerstatus unabhängige Regelung zum Schutz vor Ausweisungsmaßnahmen [31]. Der einzige Status, der in dieser Richtlinie angesprochen wird, ist der des Unionsbürgers, der durch den Beitritt seines Herkunftsstaats zur Union erworben wird.

54. Zwar verfügen die türkischen Staatsangehörigen nach dem Assoziationsabkommen über spezifische Rechte, die ihnen gegenüber den übrigen Drittstaatsangehörigen eine Sonderstellung verleihen, jedoch haben sie nicht die Eigenschaft von Unionsbürgern, und die für sie geltende rechtliche Regelung ist nicht mit der zu vergleichen, die für die Unionsbürger gilt. Die Anwendung des mit der Richtlinie 2004/38 eingeführten verstärkten Schutzes auf türkische Staatsangehörige liefe daher darauf hinaus, sie den Unionsbürgern gleichzustellen, ohne dass ein solcher Wille der Vertragsparteien des Assoziationsabkommens vorgelegen hätte.

55. Ließe man eine Anwendung dieser Regelung eines verstärkten Schutzes zu, würde dies zur Schaffung neuer Rechte zugunsten der türkischen Staatsangehörigen führen, obwohl es allein Sache des Assoziationsrats ist, die angemessenen Änderungen für eine schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Maßgabe politischer und wirtschaftlicher Überlegungen vorzunehmen [32]. Mit einer entsprechenden Anwendung von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a dieser Richtlinie auf den Fall von Herrn Ziebell würde der Gerichtshof seine Befugnisse überschreiten.

56. Auch wenn die mit dieser Richtlinie eingeführte Regelung eines verstärkten Schutzes auf den Fall von Herrn Ziebell nicht anzuwenden ist, ist dieser meines Erachtens gegenüber einer auf Gründe der öffentlichen Ordnung gestützten Ausweisungsmaßnahme

28 — Vgl. den vierten Erwägungsgrund dieser Richtlinie.

29 — Hervorhebung nur hier.

30 — Vgl. Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie.

31 — Vgl. Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis (C-145/09, Slg. 2010, I-11979, Randnr. 25).

32 — Vgl. Urteil vom 30. September 1987, Demirel (12/86, Slg. 1987, 3719, Randnr. 21).

gleichwohl nicht völlig schutzlos. Ich glaube nämlich, dass die Rechtsprechung, die der Gerichtshof auf diesem Gebiet entwickelt hat, hier ihre übliche Anwendung finden muss.

57. Die Richtlinie 64/221 wurde durch die Richtlinie 2004/38 aufgehoben und ersetzt, und damit verschwand auch der gemeinsame Nenner zwischen dem Assoziationsabkommen und der erstgenannten Richtlinie, nämlich die Arbeitnehmereigenschaft. Allerdings müssen gleichwohl die im Rahmen der Art. 39 EG bis 41 EG geltenden Grundsätze so weit wie möglich auf die türkischen Arbeitnehmer, die die im Beschluss Nr. 1/80 eingeräumten Rechte besitzen, übertragen werden [33].

58. Daher ist bei der Bestimmung des Umfangs der in Art. 14 Abs. 1 dieses Beschlusses vorgesehenen Ausnahme der öffentlichen Ordnung darauf abzustellen, wie die gleiche Ausnahme im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Angehörige der Mitgliedstaaten der Union sind, ausgelegt wird [34].

59. Wie der Gerichtshof kürzlich hervorgehoben hat, stellt diese Ausnahme eine Abweichung vom grundlegenden Prinzip der Freizügigkeit dar, die eng auszulegen ist und deren Tragweite nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann [35].

60. Im Rahmen seiner ständigen einschlägigen Rechtsprechung hat der Gerichtshof daher bekräftigt, dass der Rückgriff einer nationalen Behörde auf den Begriff der öffentlichen Ordnung voraussetzt, dass außer der sozialen Störung, die jede Gesetzesverletzung darstellt, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt [36].

61. Demnach darf bei Maßnahmen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausschließlich das persönliche Verhalten des Betroffenen ausschlaggebend sein. Eine solche Maßnahme kann daher nicht automatisch aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung zum Zweck der Generalprävention angeordnet werden [37]. Ferner müssen die einer strafrechtlichen Verurteilung zugrunde liegenden Umstände ein persönliches Verhalten erkennen lassen, das eine gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt [38].

62. Das nationale Gericht wird daher anhand der gegenwärtigen Situation von Herrn Ziebell zu prüfen haben, ob dessen Verhalten noch eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung darstellt. Dieses Gericht wird z. B. den von Herrn Ziebell in der mündlichen Verhandlung vorgebrachten Gesichtspunkten Rechnung tragen müssen, nämlich dass er

33 — Vgl. Urteil vom 4. Oktober 2007, Polat (C-349/06, Slg. 2007, I-8167, Randnr. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 — Vgl. Urteil Polat (Randnr. 30). Vgl. auch Urteil Bozkurt (Randnr. 55).

35 — Vgl. Urteil Bozkurt (Randnr. 56).

36 — Ebd. (Randnr. 57).

37 — Ebd. (Randnr. 58).

38 — Ebd. (Randnr. 59).

geheiratet hat, dass er keine weiteren Gesetzesverstöße begangen hat, dass er gegenwärtig als Selbständiger beschäftigt ist und dass seine Strafe mit Urteil vom 16. Juni 2009 in eine Bewährungsstrafe umgewandelt wurde, da seine Drogenprobleme offenbar bewältigt sind.

63. Im Übrigen bin ich der Ansicht, dass das nationale Gericht auch die im Hoheitsgebiet des Auflagemitgliedstaats verbrachten Jahre zu berücksichtigen haben wird.

64. Da nämlich Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2003/109/EG [39] die Berücksichtigung dieses Gesichtspunkts vorsieht, bevor gegenüber einem Drittstaatsangehörigen eine Ausweisungsmaßnahme getroffen wird, muss meines Erachtens das Gleiche erst recht für türkische Staatsangehörige gelten, die in der Union eine Sonderstellung auf halbem Wege zwischen der Stellung des Angehörigen eines Mitgliedstaats und derjenigen eines Drittstaatsangehörigen genießen.

65. Dies erscheint mir von umso größerer Bedeutung, als Herr Ziebell in Deutschland geboren ist und immer dort gelebt hat. Zu Recht lässt sich daher annehmen, dass er enge familiäre und wirtschaftliche Bindungen zur Bundesrepublik Deutschland hat. Auch könnte eine Ausweisungsverfügung schwerwiegende Folgen insbesondere für sein Familienleben haben. Der Gerichtshof hat jedoch darauf hingewiesen, dass den Grundrechten Rechnung zu tragen ist, deren Beachtung er sichert, sofern eine Ausweisungsverfügung die Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer behindern kann [40]. Insbesondere das Recht auf Achtung des Familienlebens wird durch Art. 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie durch Art. 8 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten geschützt, das zu den vom Gerichtshof in der Gemeinschaftsrechtsordnung geschützten Grundrechten gehört [41].

66. Nach alledem bin ich daher der Ansicht, dass Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass er es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, eine Ausweisungsmaßnahme gegenüber einem türkischen Staatsangehörigen zu treffen, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 besitzt, wenn er sich in den letzten zehn Jahren im Hoheitsgebiet dieses Staats aufgehalten hat, sofern sein Verhalten eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, was das nationale Gericht zu prüfen haben wird.

39 — Richtlinie des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44).

40 — Vgl. u. a. Urteil vom 29. April 2004, Orfanopoulos und Oliveri (C-482/01 und C-493/01, Slg. 2004, I-5257, Randnr. 97). Vgl. auch, in Bezug auf einen Drittstaatsangehörigen, Urteil vom 11. Juli 2002, Carpenter (C-60/00, Slg. 2002, I-6279, Randnr. 40).

41 — Urteil Orfanopoulos und Oliveri (Randnr. 98).

IV — Ergebnis

67. Demnach schlage ich dem Gerichtshof vor, dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg folgendermaßen zu antworten:

Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, der von dem Assoziationsrat erlassen wurde, der durch das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnete und im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 geschlossene, gebilligte und bestätigte Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet wurde, ist dahin auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, eine Ausweisungsmaßnahme gegenüber einem türkischen Staatsangehörigen zu treffen, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 besitzt, wenn er sich in den letzten zehn Jahren im Hoheitsgebiet dieses Staats aufgehalten hat, sofern sein Verhalten eine gegenwärtige, tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, was das nationale Gericht zu prüfen haben wird.