SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED vom 25. Mai 2004 [1]

I — Einleitung

1. In dieser Rechtssache hat das Verwaltungsgericht Stuttgart eine Frage nach der Auslegung des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG–Türkei [2] (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80) gestellt. Konkret möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der unter 21 Jahre alte Stiefsohn eines dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörenden türkischen Arbeitnehmers als Familienangehöriger im Sinne von Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses anzusehen ist.

2. Die Bedeutung dieser Rechtssache liegt vor allem in dem Kontext, in dem diese Frage gestellt wird. Türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen leiten im Gebiet der Europäischen Gemeinschaft Ansprüche aus den Artikeln 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80 her, der zur Durchführung des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und der Türkei [3] dient. Diese Ansprüche unterscheiden sich grundlegend von den Ansprüchen, die Arbeitnehmer der Gemeinschaft und ihre Familienangehörigen aus den Artikeln 39 ff. EG und der auf Artikel 40 EG beruhenden Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft [4] (im Folgenden: Verordnung Nr. 1612/68) herleiten.

3. Das vorlegende Gericht fragt nach der Auslegung des Begriffes „Familienangehöriger" in Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80. Der Beschluss selbst enthält keine Erläuterung dieses Begriffes, und auch der Gerichtshof brauchte sich bisher noch nicht mit

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — Beschluss Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, erlassen von dem durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichteten Assoziationsrat.

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

4 — ABl. L 257, S. 2.

dessen Inhalt zu befassen. Er hat zwar im Urteil Baumbast und R [5] die Ansprüche von Stiefkindern eines Arbeitnehmers der Gemeinschaft aufgrund der Verordnung Nr. 1612/68 anerkannt. In der vorliegenden Rechtssache geht es nun um die Bedeutung dieses Urteils für die Ansprüche eines Stiefkinds eines türkischen Arbeitnehmers unter Berücksichtigung des wesentlichen Unterschieds zwischen dem Beschluss Nr. 1/80 und der Verordnung Nr. 1612/68.

4. Überdies gibt die Fragestellung Anlass zu einer näheren Definition des durch den Beschluss Nr. 1/80 begünstigten Stiefkinds. Der Kläger des Ausgangsverfahrens war zum Zeitpunkt seines Antrags auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis (der zum Ausgangsverfahren führte) nach deutschem Recht volljährig, aber noch keine 21 Jahre alt. Zudem hat er mehrere Straftaten begangen.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei*

5. Ziel des Assoziierungsabkommens ist es nach Artikel 2 Absatz 1, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien einschließlich der Beziehungen hinsichtlich der Arbeitskräfte zu fördern, indem die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise hergestellt wird (Artikel 12) und die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (Artikel 13) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 14) aufgehoben werden, um die Lebenshaltung des türkischen Volkes zu verbessern und später den Beitritt der Republik Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern (vierte Begründungserwägung und Artikel 28).

6. Im Hinblick darauf sieht das Assoziierungsabkommen eine Vorbereitungsphase vor, damit die Republik Türkei ihre Wirtschaft mit Hilfe der Gemeinschaft festigen kann (Artikel 3), eine Übergangsphase, während der die schrittweise Errichtung einer Zollunion und die Annäherung der türkischen Wirtschaftspolitik und derjenigen der Gemeinschaft gewährleistet werden (Artikel 4), und eine Endphase, die auf der Zollunion beruht und eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Vertragsparteien einschließt (Artikel 5).

7. Artikel 6 des Assoziierungsabkommens lautet: „Um die Anwendung und schrittweise Entwicklung der Assoziationsregelung sicherzustellen, treten die Vertragsparteien in einem Assoziationsrat zusammen; dieser wird im Rahmen der Befugnisse tätig, die ihm in dem Abkommen zugewiesen sind." So ist der Assoziationsrat befugt, zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens und

5 — Urteil vom 17. September 2002 in der Rechtssache C-413/99 (Baumbast und R, Slg. 2002, I-7091, Randnr. 57).

in den darin vorgesehenen Fällen Beschlüsse zu fassen (Artikel 22 Absatz 1 des Assoziierungsabkommens). Jede der beiden Parteien ist verpflichtet, die zur Durchführung der Beschlüsse erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

8. Artikel 9 des Assoziierungsabkommens hat folgenden Inhalt: „Die Vertragsparteien erkennen an, dass für den Anwendungsbereich des Abkommens unbeschadet der besonderen Bestimmungen, die möglicherweise auf Grund von Artikel 8 noch erlassen werden, dem in Artikel 7 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft verankerten Grundsatz entsprechend jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist."

B — *Beschluss Nr. 1/80*

9. Der Assoziationsrat hat am 19. September 1980 den Beschluss Nr. 1/80 gefasst. Dieser Beschluss wurde bemerkenswerterweise nie im Amtsblatt veröffentlicht[6]. Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses lautet:

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

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

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

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

10. Im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssache steht Artikel 7, der die Rechtsstellung der Familienangehörigen eines dem

6 — Dieser Mangel beim Zustandekommen war für den Gerichtshof kein Anlass, die materielle Rechtskraft des Beschlusses in Frage zu stellen.

regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörenden türkischen Arbeitnehmers regelt. Soweit diese Familienangehörigen die Genehmigung erhalten haben, zu dem Arbeitnehmer zu ziehen, haben sie

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

— freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, wenn sie in dem betreffenden Mitgliedstaat 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 diesem Mitgliedstaat seit mindestens drei Jahren ordnungsgemäß beschäftigt war.

11. Artikel 14 Absatz 1 lautet: „Dieser Abschnitt[7] gilt vorbehaltlich der Beschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind."

C — *Verordnung Nr. 1612/68*

12. Artikel 10 der Verordnung lautet:

„(1) Bei dem Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, dürfen folgende Personen ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit Wohnung nehmen:

a) sein Ehegatte sowie die Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird;

b) seine Verwandten und die Verwandten seines Ehegatten in aufsteigender Linie, denen er Unterhalt gewährt.

(2) Die Mitgliedstaaten begünstigen den Zugang aller nicht in Absatz 1 genannten Familienangehörigen, denen der betreffende Arbeitnehmer Unterhalt gewährt oder mit denen er im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft lebt.

7 — Die Artikel 6 und 7 gehören zu diesem Abschnitt des Beschlusses.

(3) Voraussetzung für die Anwendung der Absätze 1 und 2 ist, dass der Arbeitnehmer für seine Familie über eine Wohnung verfügt, die in dem Gebiet, in dem er beschäftigt ist, den für die inländischen Arbeitnehmer geltenden normalen Anforderungen entspricht; diese Bestimmung darf nicht zu Diskriminierungen zwischen den inländischen Arbeitnehmern und den Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten führen."

13. Schließlich ist noch Artikel 11 der Verordnung zu nennen, der bestimmt:

„Der Ehegatte eines Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis oder eine selbständige Tätigkeit ausübt, sowie die Kinder dieses Staatsangehörigen, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen er Unterhalt gewährt, haben, selbst wenn sie nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, das Recht, im gesamten Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats irgendeine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben."

III — Tatsächlicher Rahmen

A — *Sachverhalt des Ausgangsverfahrens*

14. Engin Ayaz, der Kläger des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Kläger), wurde am 24. September 1979 geboren, ist ledig und türkischer Staatsangehöriger. Am 19. Mai 1991 reiste er mit seiner Mutter aus der Türkei in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ein, um dort mit ihr und seinem Stiefvater zusammenzuleben. Der Stiefvater hält sich seit den achtziger Jahren erlaubt in Deutschland als Arbeitnehmer auf.

15. Nach den Angaben im Vorlagebeschluss ist die Mutter nicht als Arbeitnehmerin tätig; sie hat nie eine Arbeitserlaubnis oder eine Arbeitsgenehmigung erhalten.

16. Der Kläger wohnt, abgesehen von einer kurzen Unterbrechung vom Spätherbst 1999 bis Anfang 2000, seit seiner Ankunft in Deutschland zusammen mit seinem Stiefvater und seiner Mutter in einer gemeinsamen Wohnung. Während dieser Zeit schloss er die Hauptschule ab und besuchte sodann eine einjährige Berufsfachschule. Daraufhin begann er zwei Lehren (schloss sie aber nicht ab), war zeitweise arbeitslos und zeitweise als Fahrer tätig. Von 1997 bis 2001 wurde er mehrfach strafrechtlich verurteilt. Die Straftaten reichten von Fahren ohne Fahrerlaubnis bis zu Raub, Körperverletzung und Vergewaltigung.

17. Damit komme ich zum Aufenthaltsstatus des Klägers. Er verfügte über eine befristete Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Bestimmungen des deutschen Ausländerrechts über die Familienzusammenführung

und den Schutz des Familienlebens [8]. Sodann beantragte er am 8. Juli 1999 die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis. Dieser Antrag wurde nicht förmlich beschieden. Am 24. März 2000 beantragte er eine befristete Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis. Mit Verfügung vom 9. August 2000 lehnte das Landratsamt Rems-Murr-Kreis diesen Antrag ab und forderte den Kläger unter Androhung der Abschiebung in die Türkei auf, binnen eines Monats nach Bekanntgabe der Verfügung die Bundesrepublik zu verlassen.

18. Am 14. September 2000 legte der Kläger gegen diese Verfügung beim Regierungspräsidium Stuttgart Widerspruch ein. Zugleich beantragte er beim Verwaltungsgericht Stuttgart die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes. Mit Beschluss vom 30. Oktober 2000 ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des vom Kläger eingelegten Widerspruchs an.

19. Mit Bescheid vom 8. Februar 2002 wies das Regierungspräsidium Stuttgart den Widerspruch zurück und führte zur Begründung u. a. aus:

— Die Straftaten, wegen denen der Kläger verurteilt worden sei, wögen besonders schwer. Es stehe außer Zweifel, dass der Kläger nicht gewillt oder in der Lage sei, sich an die deutsche Rechtsordnung zu halten. Deshalb gehe von ihm eine hohe und konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit aus. Die von ihm begangenen Straftaten ließen ein persönliches Verhalten erkennen, das eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung darstelle, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre.

— Die Ausweisung verstoße nicht gegen Artikel 6 des deutschen Grundgesetzes oder Artikel 8 EMRK, da der Kläger volljährig und unverheiratet sei.

— Der Kläger könne sich auch nicht auf Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen. Er habe zwar im Beschwerdeverfahren behauptet, dass seine Mutter seit 1996 regelmäßig gearbeitet habe, jedoch lediglich für Januar 2001 eine Lohnbescheinigung vorgelegt; einen anderen Nachweis gebe es bislang nicht. Daher müsse davon ausgegangen werden, dass die Mutter nicht dem regulären Arbeitsmarkt zur Verfügung gestanden habe.

20. Am 5. März 2002 erhob der Kläger Klage beim Verwaltungsgericht Stuttgart, das im Rahmen der Behandlung der Klage die in Nummer 1 angeführte Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt hat.

8 — Es handelt sich dabei insbesondere um die §§ 17 und 22 des Ausländergesetzes.

B — *Die Auffassung des vorlegenden Gerichts*

21. Das vorlegende Gericht führt zur Begründung seiner Frage zunächst aus, weder das deutsche Recht (insbesondere die §§ 47 und 48 des Ausländergesetzes) noch die EMRK stünden der Ausweisung entgegen.

22. Falls der Kläger dagegen in den Anwendungsbereich von Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 falle, könne er sich auf den besonderen Ausweisungsschutz des Artikels 14 Absatz 1 dieses Beschlusses berufen. Eine Ausweisung sei dann nur möglich, wenn neben der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die durch jede Gesetzesverletzung hervorgerufen werde, eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung bestehe, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre. Das vorlegende Gericht stützt diese — enge — Auslegung von Artikel 14 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 auf das Urteil Nazli [9].

23. Das vorlegende Gericht ist der Ansicht, dass die Voraussetzungen von Artikel 14 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 im vorliegenden Fall nicht erfüllt seien. Auch wenn der Kläger mehrfach strafrechtlich verurteilt worden sei, könne nicht angenommen werden, dass er eine konkrete und gegenwärtige Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sei, so dass ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt werde. Auch aus zwei beim Amtsgericht Waiblingen anhängigen Strafsachen könne diese Gefahr nicht abgeleitet werden. Das vorlegende Gericht sei nämlich nicht davon überzeugt, dass der Kläger die Taten, wegen denen er verfolgt werde, tatsächlich begangen habe.

24. Daher komme es für den Ausgang des Rechtsstreits darauf an, ob der Kläger in den Anwendungsbereich von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 falle. Da seine Mutter nach der beigezogenen Ausländerakte nie die Arbeitnehmereigenschaft besessen habe, müsse dazu festgestellt werden, ob der Kläger ein Familienangehöriger seines Stiefvaters sei.

25. Zum Zweck dieser Feststellung macht das vorlegende Gericht Ausführungen zum Wortlaut der Artikel der Verordnung Nr. 1612/68, die für die Auslegung von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 am wichtigsten sind. Ich hebe hervor, dass seine Ausführungen die deutsche Sprachfassung betreffen: Nach dem Wortlaut von Artikel 11 der Verordnung Nr. 1612/68 sei der Kläger kein Familienangehöriger seines Stiefvaters, da in dieser Bestimmung nur die (unter 21 Jahre alten) Kinder „dieses Staatsangehörigen" genannt seien. Für die Anwendung von Artikel 11 der Verordnung Nr. 1612/68 spreche, dass dieser Artikel ebenso wie der Beschluss Nr. 1/80 den Zugang zum Arbeitsmarkt betreffe. Gehe man dagegen vom Begriff des Familienangehörigen in Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 aus, dann falle der Kläger in den Anwendungsbereich des Beschlusses Nr. 1/80, da in Artikel 10 für Kinder, anders als für den

9 — Urteil vom 10. Februar 2000 in der Rechtssache C-340/97 (Slg. 2000, I-957, Randnrn. 55 ff.).

Ehegatten, nicht das Possessivpronomen „sein" verwendet werde, sondern nur der bestimmte Artikel „die". Damit würden auch die nicht gemeinsamen Kinder erfasst. In der deutschen Rechtsprechung und Rechtslehre werde überwiegend die letztgenannte Auffassung vertreten. Da der Kläger zum Zeitpunkt des Ablaufs der letzten Aufenthaltserlaubnis (31. Oktober 1999) noch keine 21 Jahre alt gewesen sei, spiele es keine Rolle, ob der Stiefvater dem Kläger Unterhalt leiste oder geleistet habe, da das Gemeinschaftsrecht nicht die Zahlung eines Beitrags zum Unterhalt verlange.

C — *Das Verfahren vor dem Gerichtshof*

26. In dieser Rechtssache haben der Beklagte des Ausgangsverfahrens (durch das Landratsamt Rems-Murr-Kreis), die deutsche Regierung und die Kommission schriftliche Erklärungen abgegeben. Der Beklagte kommt zu dem Ergebnis, dass ein Stiefkind nicht als Familienangehöriger im Sinne von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 anzusehen sei. Die deutsche Regierung und die Kommission sind dagegen der Ansicht, dass ein Stiefkind unter 21 Jahren unter diese Definition falle, wobei die deutsche Regierung noch darauf hinweist, dass das Stiefkind zuvor nach dem nationalen Recht eines Mitgliedstaats die Genehmigung erhalten haben müsse, zu dem türkischen Arbeitnehmer zu ziehen.

IV — Würdigung

A — *Abgrenzung*

27. Das vorlegende Gericht stellt seine Frage in allgemeiner Form. Es fragt, ob ein unter 21 Jahre alter Stiefsohn als Familienangehöriger im Sinne von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 anzusehen ist. Es stellt damit eine einfache Frage, wobei es von den besonderen Umständen des konkreten Falles abstrahiert. Es geht bei dieser Auslegungsfrage von einer Analogie zu Begriffen aus der Verordnung Nr. 1612/68 (insbesondere deren Artikel 10 und 11) aus. Dies liegt auf der Hand, da der Gerichtshof in verschiedenen Urteilen entschieden hat, dass die im Rahmen der Artikel 39 ff. EG aufgestellten Grundsätze so weit wie möglich auf türkische Staatsangehörige anzuwenden sind, denen die mit dem Beschluss Nr. 1/80 eingeräumten Rechte zustehen [10].

28. Mittlerweile, kurz nachdem die Frage in dieser Rechtssache vorgelegt wurde, hat der Gerichtshof im Urteil Baumbast und R [11] im Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 1612/68 bestimmte Ansprüche von Stiefkindern eines Arbeitnehmers der Gemeinschaft anerkannt. So gesehen könnte die Frage des vorlegenden Gerichts unter Hinweis auf das Urteil Baumbast und R kurz abgehandelt werden.

10 — Vgl. zuletzt Urteil vom 8. Mai 2003 in der Rechtssache C-171/01 (Wählergruppe Gemeinsam, Slg. 2003, I-4301, Randnr. 72).

11 — Angeführt in Fußnote 5, Randnr. 57. Ich komme darauf ausführlich zurück.

29. Bekanntlich führt eine einfache Frage jedoch nicht per definitionem zu einer einfachen Antwort, die ohne Weiteres aus der vorhandenen Rechtsprechung abzuleiten ist. Dies gilt erst recht im vorliegenden Fall, in dem eine mehr oder minder mechanische Extrapolation einer Entscheidung des Gerichtshofes in einer die interne Freizügigkeit betreffenden Sache zu einem unbefriedigenden Ergebnis führen würde. Unbefriedigend, weil mit ihm der wesentliche Unterschied zwischen den Artikeln 39 ff. EG und der Verordnung Nr. 1612/68 einerseits sowie dem Beschluss Nr. 1/80 andererseits außer Acht gelassen würde. Dieser Unterschied bildet die Grundlage meiner Schlussanträge.

30. In den Artikeln 39 ff. EG steht die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Vordergrund, und die Mitgliedstaaten müssen, abgesehen von einigen eng gefassten Einschränkungen auf dem Gebiet der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der Volksgesundheit, jedem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der unter den weit ausgelegten Arbeitnehmerbegriff [12] fällt, ein aus dem Gemeinschaftsrecht abgeleitetes Aufenthaltsrecht gewähren.

31. Der Beschluss Nr. 1/80 sieht Ansprüche ganz anderer und viel weniger tief greifender Art vor. Nach Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 können Arbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit bestimmte Rechte auf dem Arbeitsmarkt in Anspruch nehmen, wenn sie sich nach dem nationalen Einwanderungs- und Arbeitsrecht rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und dort arbeiten. Artikel 7 des Beschlusses räumt auch ihren Familienangehörigen, die nach nationalem Recht einen Anspruch darauf erworben haben, in dem fraglichen Mitgliedstaat bei dem betreffenden Staatsangehörigen zu bleiben, Rechte auf dem Arbeitsmarkt ein. Die Familienangehörigen haben diese Rechte auf dem Arbeitsmarkt auch dann, wenn sie nicht selbst bereits in dem Mitgliedstaat arbeiten.

32. Der Beschluss Nr. 1/80 enthält somit keine Maßnahmen auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Daran ändert es auch nichts, dass die Artikel 6 und 7 des Beschlusses einen ersten Schritt in Richtung auf die zu den Zielen des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und der Türkei gehörende schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer bilden können.

33. Eine Antwort auf die gestellte Frage halte ich daher erst nach einer eingehenden Analyse von Inhalt und Zweck des Schutzes für möglich, den der Beschluss Nr. 1/80 den türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes bietet. Meine Analyse besteht aus zwei Teilen: Unter B beschreibe ich die Merkmale des Systems der Artikel 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80; unter C gehe ich speziell auf die Ansprüche ein, die sich für die Kinder eines dem regulären Arbeitsmarkt angehörenden türkischen Arbeitnehmers aus Artikel 7 ergeben.

12 — Vgl. z. B. das kürzlich ergangene Urteil vom 23. März 2004 in der Rechtssache C-138/02 (Collins, Slg. 2004, I-2703, Randnrn. 26 ff.).

B — *Das System der Artikel 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80*

34. Es geht in der vorliegenden Rechtssache um die Ausweisung eines Angehörigen eines Drittlands aus einem Mitgliedstaat [13]. Die Ausweisung von Angehörigen von Drittländern fällt grundsätzlich unter die autonome Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, jedenfalls solange die Europäische Gemeinschaft auf diesem Gebiet die in Artikel 63 Nr. 3 EG vorgesehenen einwanderungspolitischen Maßnahmen noch nicht getroffen hat. Die deutschen Behörden wollen von dieser autonomen Zuständigkeit Gebrauch machen, und daher beruft sich der betroffene Angehörige eines Drittlands auf die ihm als Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers angeblich zustehende privilegierte Stellung. Er beruft sich somit auf eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Einwanderungspolitik noch über weitreichende eigene Befugnisse verfügen.

35. Im System der Artikel 6 und 7 des Beschlusses Nr. 1/80 sind vier Stufen zu unterscheiden:

— Stufe 1: Der Zugang türkischer Arbeitnehmer zu ihrem Hoheitsgebiet sowie die Voraussetzungen, unter denen sie dort ihre erste Berufstätigkeit ausüben dürfen, richten sich nach nationalem Recht.

— Stufe 2: Der weitere Zugang zum Arbeitsmarkt nach mindestens einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung eines türkischen Arbeitnehmers in dem Mitgliedstaat. Dann stehen diesem Arbeitnehmer nicht nur Ansprüche aus dem nationalen Recht des Arbeitsmarkts, sondern auch unmittelbar aus Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 zu.

— Stufe 3: Die Aufnahme von Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer und ihr Zugang zum Arbeitsmarkt in den ersten drei Jahren des Aufenthalts. In dieser Phase unterliegen sie nur dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten. Gleichwohl gelten für die Ausübung der autonomen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in dieser Phase — innerhalb der nachstehend genannten Grenzen — die EMRK und das Gemeinschaftsrecht.

— Stufe 4: Der weitere Zugang zum Arbeitsmarkt, nachdem der Familienangehörige eines türkischen Arbeitnehmers seit mindestens drei Jahren seinen ordnungsgemäßen Wohnsitz in dem Mitgliedstaat hat. Dann stehen diesem Familienangehörigen nicht nur Ansprüche aus dem nationalen Recht des Arbeitsmarkts, sondern auch unmittelbar aus Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 zu.

36. Zu Stufe 1. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes lässt der Beschluss Nr. 1/80 die Befugnis der Mitgliedstaaten

13 — Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache C-109/01 (Urteil vom 23. September 2003, Akrich, Slg. 2003, I-9607) und dort insbesondere die Einleitung.

unberührt, Vorschriften über die Einreise türkischer Staatsangehöriger in ihr Hoheitsgebiet und über die Voraussetzungen für deren erste Beschäftigung zu erlassen [14]. Die Mitgliedstaaten bleiben befugt, ihre eigenen Entscheidungen in Bezug auf die Anwerbung türkischer Arbeitnehmer zu treffen, die Lücken auf dem eigenen Markt füllen können. Wie Generalanwalt Mischo in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Ergat [15] zutreffend ausführt, hat der türkische Arbeitnehmer kein Aufenthaltsrecht. Und er erwirbt erst Rechte aufgrund der Assoziation EWG–Türkei, nachdem er ein Jahr im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats gearbeitet hat.

37. Daher ist zu Stufe 1 aus dem Blickwinkel des Gemeinschaftsrechts auch nicht viel zu sagen. Für türkische Arbeitnehmer gilt nichts anderes als für alle anderen Angehörigen eines Drittlands. Sie leiten aus dem Gemeinschaftsrecht keine Ansprüche her.

38. Zu Stufe 2. Die Assoziation regelt ausschließlich die Lage von türkischen Arbeitnehmern, die seit einiger Zeit (d. h. seit mindestens einem Jahr) dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats angehören, gemäß den Voraussetzungen von Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80. Dann leiten sie aus dem Beschluss Nr. 1/80 bestimmte Rechte her, die es ihnen ermöglichen, sich weiter auf den Arbeitsmarkt zu begeben. Diese Rechte verstärken sich allmählich, wie aus Artikel 6 Absatz 1 hervorgeht. Die Zuerkennung von Rechten auf dem Arbeitsmarkt bringt es zwangsläufig mit sich, dass die Betroffenen ein mit diesen an das Arbeitsverhältnis anknüpfenden Rechten zusammenhängendes Aufenthaltsrecht genießen. Die praktische Wirksamkeit dieser Rechte impliziert dies [16].

39. Türkische Arbeitnehmer genießen keine Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft und haben demzufolge keine Ansprüche in anderen Mitgliedstaaten [17]. Der Beschluss Nr. 1/80 gibt türkischen Arbeitnehmern bestimmte Vorrechte auf dem Arbeitsmarkt des Mitgliedstaats, dem sie regulär angehören. Der Beschluss enthält nicht weniger, aber auch nicht mehr. Das Aufenthaltsrecht des türkischen Arbeitnehmers ist deshalb auch kein ihm zustehendes Grundrecht, vergleichbar mit dem Recht, das jeder Unionsbürger aufgrund von Artikel 18 EG hat [18], sondern nur eine notwendige Folge seiner Rechte als Arbeitnehmer. Dies ergibt sich z. B. auch daraus, dass die Assoziationsbestimmungen von einem zeitlich begrenzten Aufenthalt des türkischen Arbeitnehmers ausgehen. Für ihn wurde z. B. keine den Bestimmungen in Artikel 2 der Verordnung Nr. 1251/70 entsprechende Vorkehrung getroffen, wonach er nach Erreichen des Ruhestandsalters in dem betreffenden Mitgliedstaat bleiben dürfte [19].

14 — Vgl. zuletzt Urteil vom 21. Oktober 2003 in den Rechtssachen C-317/01und C-369/01 (Abatay u. a. und Nadi Sahin, Slg. 2003, I-12701, Randnrn. 63 ff.).

15 — Vgl. die Schlussantrage in der Rechtssache C-329/97 (Urteil vom 16. Marz 2000, Ergat, Slg. 2000, I-1487, Randnr. 47).

16 — Vgl. u. a. Urteil Nazli (angefuhrt in Fußnote 9, Randnr. 28).

17 — Vgl. u. a. Urteile vom 23. Januar 1997 in der Rechtssache C-171/95 (Tetik, Slg. 1997, I-329) und vom 11. Mai 2000 in der Rechtssache C-37/98 (Savas, Slg. 2000, I-2927).

18 — Vgl. dazu Urteil Baumbast und R (angefuhrt in Fußnote 5, ab Randnr. 81).

19 — Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 uber das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschaftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben (ABl. L 142, S. 24).

40. Um Artikel 6 richtig zu verstehen, muss die Zielsetzung des Assoziierungsabkommens berücksichtigt werden [20]. Ich zitiere Artikel 2 Absatz 1: „Ziel ... ist es, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien ... zu fördern." Der Beschluss Nr. 1/80 umfasst dazu drei Sachbereiche: den Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit. Die Regelung dieser Sachbereiche soll zur Verstärkung der wirtschaftlichen Bande zwischen der Gemeinschaft und der Türkei beitragen [21].

41. Der Kern von Artikel 6 des Beschlusses besteht meines Erachtens darin, dass die Bestimmung bezweckt, dem türkischen Arbeitnehmer, nachdem er Zugang zu einem Mitgliedstaat erhalten hat und dort arbeitet, bestimmte konkrete Rechte auf dem Arbeitsmarkt zu geben. Er muss sich auf dem Arbeitsmarkt entfalten und somit auch den Arbeitgeber wechseln können. Seine Stellung auf dem Arbeitsmarkt ist so weit wie möglich der eines Arbeitnehmers aus dem Mitgliedstaat selbst angeglichen.

42. Die Entfaltung des türkischen Arbeitnehmers nimmt natürlich nur dann wirklich Gestalt an, wenn auch seine Familienangehörigen sich bei ihm niederlassen können und wenn auch diese selbst sich als eigenständige Individuen entwickeln können. Anders ausgedrückt, wenn der türkische Arbeitnehmer nicht über günstige Möglichkeiten verfügen würde, seine Familie aufzunehmen, könnte ihn dies davon abhalten, von den Rechten Gebrauch zu machen, die Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 ihm ausdrücklich zuerkennt. In diesem Licht sehe ich auch die Rechte, die den Familienangehörigen nach Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 zustehen.

43. Die Familienzusammenführung im Aufnahmemitgliedstaat als gesellschaftliche Zielsetzung stand somit zum Zeitpunkt des Zustandekommens des Beschlusses Nr. 1/80 nicht im Vordergrund, hat aber im Lauf der Jahre durchaus eine Rolle bei der Auslegung des Beschlusses durch den Gerichtshof gespielt.

44. Stufe 3: Dem Wesen nach sind die Rechte des Familienangehörigen des Arbeitnehmers vergleichbar mit den Rechten des Arbeitnehmers selbst. Der Familienangehörige hat kein aus dem Beschluss Nr. 1/80 ableitbares Recht auf Zugang zu einem Mitgliedstaat, in dem der Arbeitnehmer ordnungsgemäß beschäftigt ist; in dieser Phase ist der nationale Gesetzgeber autonom. Und auch während der ersten drei Jahre nach der Gewährung des Zugangs wird die Rechtsstellung des Familienangehörigen vom nationalen Recht beherrscht. Allerdings mit der Maßgabe, dass die Freiheit der nationalen Behörden durch die Modalitäten der Familienzusammenführung eingeschränkt wird. Sie müssen sowohl (der Rechtsprechung zu) Artikel 8 EMRK als

20 — Dazu näher oben, Nr. 5.

21 — Vgl. auch die in Nr. 6 genannten Bestimmungen des Assoziierungsabkommens.

auch dem bevorrechtigten Status des Arbeitnehmers selbst aufgrund der Assoziation EWG–Türkei, der ihn u. a. vor einer Diskriminierung aufgrund seiner türkischen Staatsangehörigkeit schützt, Rechnung tragen [22].

45. Ich weise in diesem Zusammenhang auf das Urteil Kadiman hin. Nach Ansicht des Gerichtshofes bezweckt Artikel 7 Satz 1, „die Beschäftigung und den Aufenthalt des türkischen Arbeitnehmers, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, dadurch zu fördern, dass ihm in diesem Staat die Aufrechterhaltung seiner familiären Bande garantiert wird" [23]. Der Gerichtshof fügt hinzu: „Die durch Artikel 7 Satz 1 eingeführte Regelung soll somit günstige Voraussetzungen für die Familienzusammenführung im Aufnahmemitgliedstaat schaffen, indem den Familienangehörigen zunächst gestattet wird, bei dem Wanderarbeitnehmer zu leben, und ihre Stellung später durch die Verleihung des Rechts gestärkt wird, in diesem Staat eine Beschäftigung aufzunehmen." Der Gerichtshof scheint damit auch in der ersten Phase, vor einem Aufenthaltszeitraum von drei Jahren, Artikel 7 Bedeutung beizumessen. Auch die Schlussanträge von Generalanwalt Léger in der Rechtssache Akman scheinen davon auszugehen. Der Generalanwalt hebt hervor, dass Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 (im Gegensatz zu Artikel 7 Satz 2) eindeutig die Familienzusammenführung fördern solle [24].

46. Ich stelle fest, dass bei der Auslegung von Artikel 7 Satz 1 das Element der Familienzusammenführung eine immer größere Bedeutung erlangt hat, dass der Beschluss damit aber noch kein Recht auf Familienzusammenführung schafft. Ich weise auf die Zielsetzung des Assoziierungsabkommens hin. Ausschlaggebend ist jedoch der eindeutige Wortlaut der Bestimmung: Der Familienangehörige hat keinen Anspruch auf Zugang zu dem Mitgliedstaat, in dem der Arbeitnehmer ordnungsgemäß beschäftigt ist. Artikel 7 Satz 1 spricht nämlich nur von einer Möglichkeit des Zugangs („die die Genehmigung erhalten haben"). Erst nachdem die Familie zusammengeführt wurde, erlangen die Familienangehörigen Rechte aus dem Beschluss.

47. Aus der Sicht des türkischen Arbeitnehmers gesehen: Oft wird es so sein, dass sich ein türkischer Staatsangehöriger in einen Mitgliedstaat begibt, um dort eine Beschäftigung aufzunehmen. Die Familie bleibt zurück. Nach einiger Zeit beschließt der Arbeitnehmer, länger in dem Mitgliedstaat zu arbeiten. Dann beschließt er, auch seine Familie nachkommen zu lassen. Nach dem Beschluss Nr. 1/80 hat er jedoch nicht automatisch das Recht, seine Familienangehörigen nachkommen zu lassen. Dies ist primär eine Frage des nationalen Einwanderungsrechts (vgl. Nr. 44).

48. Und das bringt mich zu Stufe 4. Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 verleiht bestimmte Rechte auf dem Arbeitsmarkt

22 — Ich beschränke mich hier auf den Hinweis, dass der Ermessensspielraum des nationalen Gesetzgebers bzw. der nationalen Einwanderungsbehörden nicht unbegrenzt ist. Es führt zu weit, in diesen Schlussanträgen genau anzugeben, an welche Kriterien der Mitgliedstaat gebunden ist, wenn er sich weigert, einem Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers Zugang zu gewähren; darum geht es in der Rechtssache Ayaz nicht.

23 — Urteil vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-351/95 (Kadiman, Slg. 1997, I-2133, Randnr. 34).

24 — Schlussanträge in der Rechtssache C-210/97 (Urteil vom 19. November 1998, Slg. 1998, I-7519, Nrn. 48 ff. der Schlussanträge).

eines Mitgliedstaats an Personen, die zu der in diesem Mitgliedstaat vereinigten oder zusammengeführten Familie gehören. Diese Rechte sind mit den Rechten des Arbeitnehmers selbst vergleichbar. Erstens erwerben diese Personen ihre Rechte nicht sofort: Sie müssen bestimmte Zeit im Mitgliedstaat ansässig sein. Zweitens wird ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt stärker, je länger ihr Aufenthalt gedauert hat. Drittens hat der Familienangehörige auch ein Aufenthaltsrecht. Das Aufenthaltsrecht ist nämlich für den Zugang zu und die Ausübung jeder Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis unentbehrlich [25].

49. Die Regelung soll verhindern, dass Mitgliedstaaten den Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer die Aufnahme einer Beschäftigung verbieten. Im Hinblick auf die Entfaltung des türkischen Arbeitnehmers selbst muss dafür gesorgt werden, dass auch seine Familienangehörigen – unabhängig davon, ob es sich um den Ehegatten oder ein Kind des türkischen Arbeitnehmers handelt — Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. In diesem Sinne sind die Rechte der Familienangehörigen von den Rechten des Arbeitnehmers selbst abgeleitet. Aber der Beschluss sieht den Familienangehörigen ausdrücklich als selbständiges Individuum an, dem daher das Recht zuerkannt wird, eine Beschäftigung aufzunehmen.

C — Die Ansprüche von Kindern gemäß Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses Nr. 1/80

50. Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 kommt verschiedenen Gruppen von Familienangehörigen zugute, die die Genehmigung erhalten haben, zu dem Arbeitnehmer zu ziehen. Ich unterscheide zwischen dem Ehegatten des Arbeitnehmers, den minderjährigen Kindern und anderen Familienangehörigen, soweit diesen vom Arbeitnehmer Unterhalt gewährt wird, wie der im Haushalt lebenden marokkanischen Schwiegermutter im Urteil Mesbah [26].

51. Der Anspruch des Ehegatten eines türkischen Arbeitnehmers ist relativ einfach zu ermitteln. Der Ehegatte hat aufgrund von Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses nach einer gewissen Aufenthaltsdauer Zugang zum Arbeitsmarkt. Er muss mindestens drei Jahre lang in dem Mitgliedstaat mit dem Arbeitnehmer in häuslicher Gemeinschaft gewohnt haben [27]. Nach mindestens einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung hat er überdies eigene Ansprüche aufgrund von Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 (dann muss allerdings auch der Ehegatte die türkische Staatsangehörigkeit besitzen).

52. Die minderjährigen Kinder haben die gleichen Ansprüche wie der Ehegatte. Über-

25 — Vgl. (in Bezug auf Artikel 7 Satz 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80) das Urteil Ergat (angeführt in Fußnote 15, Randnr. 40).

26 — Urteil vom 11. November 1999 in der Rechtssache C-179/98 (Slg. 1999, I-7955).

27 — Dies ist dem Urteil Kadiman zu entnehmen (angeführt in Fußnote 23, u. a. Randnrn. 44 und 54).

dies steht ihnen nach Artikel 7 Satz 2 ein Recht zu, wenn sie eine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Es gibt jedoch einen grundlegenden Unterschied: Zu einem bestimmten Zeitpunkt gehören sie nicht mehr zur Familie des Arbeitnehmers, z. B. weil sie volljährig werden. Drei Fälle sind zu unterscheiden:

— Dem Kind wird auch als Volljährigem noch vom Arbeitnehmer Unterhalt gewährt, z. B. wenn es auf Kosten seiner Eltern studiert: Dann fällt es weiterhin unter Artikel 7 Satz 1.

— Das Kind arbeitet auf dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats: Dann leitet es eigene Ansprüche aus Artikel 6 her.

— Das Kind arbeitet (noch) nicht, und ihm wird auch vom Arbeitnehmer kein Unterhalt gewährt. In diesem Fall verliert das Kind grundsätzlich seine Ansprüche aufgrund des Beschlusses Nr. 1/80, und das nationale Recht regelt seinen Zugang zum Arbeitsmarkt.

53. Der dritte Fall bedarf der Erläuterung. Grundsätzlich verliert eine Person, die ihren Zugang zum Arbeitsmarkt aus ihrem Status als Familienangehöriger eines Arbeitnehmers herleitet, ihr Zugangsrecht zugleich mit dem Verlust ihres Status. Ich möchte dem eine Nuance hinzufügen: Im Rahmen von Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 hat der Gerichtshof anerkannt, dass ein türkischer Arbeitnehmer das Recht haben müsse, innerhalb eines angemessenen Zeitraums im Aufnahmemitgliedstaat tatsächlich eine neue Beschäftigung zu suchen, und dass ihm im Zusammenhang damit während dieses Zeitraums ein Aufenthaltsrecht zustehen müsse. Die praktische Wirksamkeit von Artikel 6 Absatz 1 erfordere dies [28]. Mit einer ähnlichen Argumentation kann einem Kind, das volljährig wird, eine Frist gesetzt werden, um eine Beschäftigung zu suchen.

D — *Bedeutung des Unterschieds in Inhalt und Zweck zwischen dem Beschluss Nr. 1/80 und der Verordnung Nr. 1612/68*

54. Wie vorstehend dargelegt, unterscheidet sich der Beschluss Nr. 1/80 in Inhalt und Zweck wesentlich von den Gemeinschaftsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Der Beschluss entzieht einen türkischen Arbeitnehmer (und dessen Familienangehörige) nur in beschränktem Umfang dem autonomen nationalen Einwanderungsrecht der Mitgliedstaaten und verleiht

28 — Urteil Tetik (angeführt in Fußnote 17, Randnrn. 30 und 31). Der Gerichtshof stutzt die Argumentation auf die Rechtsprechung zu Artikel 39 EG und insbesondere das Urteil vom 26. Februar 1991 in der Rechtssache C-292/89 (Antonissen, Slg. 1991, I-745, Randnrn. 13, 15 und 16).

ihm Ansprüche, die erheblich weniger weit gehen als die seines Kollegen aus der Gemeinschaft. Wie Generalanwalt Mischo in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Nazli zutreffend ausführt, kommt es „also nicht in Betracht, den Grundsatz aufzustellen, dass ein türkischer Arbeitnehmer in jeder Hinsicht wie ein Arbeitnehmer der Gemeinschaft zu behandeln sei“ [29].

55. Demgegenüber sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes die im Rahmen der Artikel 39 ff. EG für Bürger der Europäischen Union anerkannten Grundsätze — wie sie u. a. in der Verordnung Nr. 1612/68 herausgearbeitet sind — so weit wie möglich auf türkische Staatsangehörige anzuwenden, denen die Rechte aus dem Beschluss Nr. 1/80 zustehen.

56. Es geht in der Rechtsprechung im Wesentlichen um die Gleichstellung der Grundsätze, die der Verordnung Nr. 1612/68 bzw. dem Beschluss Nr. 1/80 zugrunde liegen. Dies leite ich u. a. aus dem Urteil Wählergruppe Gemeinsam [30] ab, das die ausdrückliche Diskriminierung türkischer Staatsangehöriger aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit verbietet. Zugegeben, der Gerichtshof geht einen Schritt weiter, wenn er feststellt, dass bei nahezu identischem Wortlaut auch von einer gleichen Auslegung auszugehen ist [31]. Diese Auffassung kann meines Erachtens jedoch nicht mehr beinhalten als eine Vermutung für eine gleiche Auslegung.

57. Ich weise auf die ständige Rechtsprechung hin, nach der allein eine ähnliche Fassung einer Bestimmung eines Gründungsvertrags der Gemeinschaften und eines völkerrechtlichen Vertrages zwischen der Gemeinschaft und einem Drittland nicht genügt, um der Bestimmung des völkerrechtlichen Vertrages die Bedeutung zu geben, die der Bestimmung der Gründungsverträge zukommt. Die Übertragung der Auslegung einer Bestimmung des EG-Vertrags auf eine vergleichbar, ähnlich oder sogar übereinstimmend gefasste Bestimmung eines Abkommens zwischen der Gemeinschaft und einem Drittland hängt insbesondere davon ab, welchen Zweck diese Bestimmungen in dem ihnen je eigenen Rahmen verfolgen, wobei dem Vergleich von Gegenstand und Kontext des Abkommens einerseits und des EG-Vertrags andererseits erhebliche Bedeutung zukommt [32].

58. Wie gesagt, unterscheidet sich der mit dem Beschluss Nr. 1/80 verfolgte Zweck wesentlich von dem der Gemeinschaftsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Dieser Unterschied ermöglicht es meines Erachtens, auch die Gruppe der

29 — Angeführt in Fußnote 9, Nr. 67 der Schlussanträge.

30 — Angeführt in Fußnote 10.

31 — Dies stellt der Gerichtshof u. a. in Randnr. 56 des Urteils Nazli (angeführt in Fußnote 9) fest.

32 — Urteil vom 29. Januar 2002 in der Rechtssache C-162/00 (Pokrzeptowicz-Meyer, Slg. 2002, I-1049, Randnrn. 32 und 33).

begünstigten Familienangehörigen stärker zu beschränken, als es die Verordnung Nr. 1612/68 tut, und nicht automatisch aufgrund des Wortlauts der Verordnung Nr. 1612/68 jedem Stiefkind eines türkischen Arbeitnehmers, das noch keine 21 Jahre alt ist, die Ansprüche aus Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 zuzuerkennen.

59. Zusammengefasst bilden der Wortlaut der Verordnung Nr. 1612/68 und dessen Auslegung durch den Gerichtshof einen wichtigen Anknüpfungspunkt für die Auslegung des Beschlusses Nr. 1/80, sind aber für diese Auslegung nicht ausschlaggebend. Der Zweck des Beschlusses Nr. 1/80 unterscheidet sich nämlich wesentlich von dem der Verordnung Nr. 1612/68.

60. Die unterschiedliche Auslegung ist im Analogieschluss auch aus dem Urteil Kaba abzuleiten [33]. Nach diesem Urteil sind die Mitgliedstaaten berechtigt, dem objektiven Unterschied, der zwischen ihren eigenen Staatsangehörigen und denen der anderen Mitgliedstaaten bestehen kann, Rechnung zu tragen, wenn sie die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Ehegatten dieser Personen festlegen. Da das Gemeinschaftsrecht dem türkischen Arbeitnehmer primär nicht dieselben Rechte zuerkennt wie einem Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft, darf ein Mitgliedstaat auch den Inhabern abgeleiteter Rechte dieses türkischen Arbeitnehmers eine ungünstigere Rechtsposition geben.

33 — Urteil vom 11. April 2000 in der Rechtssache C-356/98 (Slg. 2000, I-2623).

E — *Die Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts*

61. Das vorlegende Gericht stellt eine kurze Frage: Ist ein unter 21 Jahre alter Stiefsohn eines türkischen Arbeitnehmers Familienangehöriger im Sinne von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80? Wie zuvor (u. a. in Nr. 29) bereits ausgeführt, ist diese Frage nicht mit einem einfachen „Ja" oder „Nein" zu beantworten. Für mich stellt sich das Problem wie folgt: Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 gibt den Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt angehörenden türkischen Arbeitnehmers, die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm zu ziehen, bestimmte Rechte, definiert aber die begünstigte Personengruppe nicht. Der Gerichtshof muss diese Lücke unter Beachtung von Inhalt und Zweck der betreffenden Regelung füllen und kann dabei Anknüpfungspunkte bei vergleichbaren Begriffen finden, die in vergleichbaren Fällen zur Anwendung kommen.

62. Der erste Anknüpfungspunkt ist der Wortlaut der Artikel 10 und 11 der Verordnung Nr. 1612/68. Das vorlegende Gericht hat auf die unterschiedliche Formulierung beider Artikel aufmerksam gemacht. In ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen sind sowohl der Beklagte des Ausgangsverfahrens als auch die Kommission auf diesen Punkt eingegangen. Im Hinblick auf das Vorbringen habe ich die verschiedenen Sprachfassungen der Arti-

kel 10 und 11 der Verordnung Nr. 1612/68 nebeneinander gelegt. Aufgrund des Zeitpunkts des Zustandekommens der Verordnung — Ende der sechziger Jahre, als die EWG sechs Mitglieder hatte — konnte ich mich auf vier Sprachfassungen beschränken. Dieser Textvergleich liefert, wie nachstehend gezeigt wird, keine eindeutige Antwort auf die vom vorlegenden Gericht gestellte Frage.

63. Zunächst Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68: Aus der deutschen Sprachfassung soll abgeleitet werden können, dass auch Kinder des Ehegatten des Arbeitnehmers gemeint sind. Diese Bestimmung spricht nämlich vom Arbeitnehmer, *seinem* Ehegatten und *den* Kindern. Auch die niederländische Sprachfassung deutet darauf hin. Artikel 10 nennt *seinen* Ehegatten und — ohne nähere Konkretisierung — die Verwandten. Die anderen Sprachfassungen liefern jedoch gerade einen Anhaltspunkt für die Gegenmeinung. In der italienischen und der französischen Sprachfassung spricht Artikel 10 vom Arbeitnehmer, seinem Ehegatten und *ihren* Kindern („i loro discendenti" bzw. „leurs descendants"), was darauf hindeuten könnte, dass es sich nur um die gemeinsamen Kinder handelt.

64. In der deutschen Fassung von Artikel 11 ist von den „Kinder[n] dieses Staatsangehörigen" die Rede — was eine Beschränkung auf die Kinder des Arbeitnehmers zu enthalten scheint. Der niederländische, der französische und der italienische Wortlaut enthalten dagegen nur einen neutral formulierten bestimmten Artikel („de" bzw. „i" und „les").

65. Dieser Textvergleich kann meines Erachtens nur zu einem Schluss führen: Der Wortlaut der Artikel 10 und 11 der Verordnung Nr. 1612/68 gibt nicht eindeutig Aufschluss über die Stellung von Stiefkindern.

66. Der zweite Anknüpfungspunkt ist im Urteil Baumbast und R zu finden, soweit darin dem Stiefkind eines Arbeitnehmers der Gemeinschaft ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wird. In Randnummer 57 seines Urteils führt der Gerichtshof aus: „Das Recht des ‚Ehegatte[n] sowie [der] Verwandten in absteigender Linie, die noch nicht 21 Jahre alt sind oder denen Unterhalt gewährt wird', auf Wohnungnahme bei dem Wanderarbeitnehmer ist weiter dahin auszulegen, dass es sowohl den Abkömmlingen des Arbeitnehmers als auch denen seines Ehegatten zusteht. Eine enge Auslegung dieser Bestimmung, wonach nur die gemeinsamen Kinder des Wanderarbeitnehmers und seines Ehegatten zum Aufenthalt bei ihnen berechtigt wären, liefe nämlich dem oben genannten Zweck der Verordnung Nr. 1612/68 zuwider" [34].

67. Zunächst muss man sich darüber im Klaren sein, dass das Urteil Baumbast und R des Gerichtshofes in einer Rechtssache ergangen ist, in der nach den Angaben im Vorlagebeschluss die Parteien des Ausgangsverfahrens im Hinblick auf das Vorabentscheidungsersuchen übereingekommen wa-

34 — Angeführt in Fußnote 5.

ren, dass das betreffende Stiefkind als vollwertiger Familienangehöriger anzusehen sei [35]. Der Gerichtshof konnte sich daher auf eine kurze Erwägung zur Rechtsstellung des Stiefkinds beschränken und brauchte sich dazu nicht inhaltlich zu äußern.

68. Ferner, und das halte ich für bedeutsamer, würde eine mechanische Anwendung dem Wortlaut des Urteils Baumbast und R nicht gerecht werden, in dem der Gerichtshof die Gleichstellung im Licht des Zweckes der Verordnung Nr. 1612/68 vornimmt und somit nicht im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen des Beschlusses Nr. 1/80: In Randnummer 50 des Urteils Baumbast und R erinnert der Gerichtshof daran [36], „dass die Verwirklichung der von der Verordnung Nr. 1612/68 bezweckten Freizügigkeit der Arbeitnehmer unter Wahrung der Freiheit und Menschenwürde es erforderlich macht, die bestmöglichen Bedingungen für die Integration der Familie des EG-Arbeitnehmers im Aufnahmeland zu schaffen". Die Verordnung soll bestmögliche Bedingungen für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schaffen. Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass sich auch die Familie im Aufnahmemitgliedstaat integrieren kann. Wie ich in Nummer 32 dargelegt habe, sieht der Beschluss Nr. 1/80 keine Freizügigkeit der Arbeitnehmer vor.

69. Es besteht kein Anlass, den Kreis der begünstigten Familienangehörigen über diejenigen hinaus zu erweitern, die tatsächlich zur Erreichung des Zweckes von Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses beitragen, und somit besteht auch kein zwingender Anlass, das Urteil Baumbast und R analog anzuwenden.

70. Den dritten Anknüpfungspunkt leite ich aus dem Urteil Mesbah [37] ab, das die Schwiegermutter eines marokkanischen Arbeitnehmers betrifft. In diesem Urteil führt der Gerichtshof aus, dass sich der Begriff „Familienangehörige" im Sinne des Kooperationsabkommens EWG–Marokko [38] nicht auf die Blutsverwandten des Arbeitnehmers beschränke. Auch mit ihm eng verschwägerte Personen — wie im Fall Mesbah die Schwiegermutter — würden erfasst, sofern sie tatsächlich mit dem Arbeitnehmer zusammenlebten.

71. Aus diesem Urteil leite ich zwei Dinge ab. Erstens darf der Begriff „Familienangehöriger" auch bei nicht aus der Gemeinschaft stammenden Arbeitnehmern nicht zu eng in dem Sinne ausgelegt werden, dass nur Blutsverwandte Ansprüche haben. Wird schon bei Arbeitnehmern aus Marokko — einem Land, mit dem eine weniger weit reichende Zusammenarbeit besteht als mit

35 — Vgl. Randnr. 17 des Urteils.

36 — Unter Bezugnahme auf das Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-308/89 (Di Leo, Slg. 1990, I-4185, Randnr. 13).

37 — Angeführt in Fußnote 26, u. a. Randnr. 44.

38 — Vgl. Artikel 41 Absatz 1 des am 27. April 1976 in Rabat unterzeichneten Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko, im Namen der Gemeinschaft genehmigt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2211/78 des Rates vom 26. September 1978 (ABl. L 264, S. 1).

der Türkei[39] — eine weitere Auslegung vorgenommen, so gilt dies erst recht für die Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer.

72. Zweitens misst der Gerichtshof dem Zusammenleben des Arbeitnehmers mit der mit ihm verschwägerten Person Bedeutung bei, wobei ich im Übrigen aber anmerke, dass es in der Rechtssache Mesbah um eine volljährige Schwiegermutter geht und in der vorliegenden Rechtssache um ein unter 21 Jahre altes Stiefkind. Das Urteil Mesbah gibt jedenfalls Anlass, bei angeheirateten Verwandten eine zusätzliche Bedingung aufzustellen und nicht ohne Weiteres anzunehmen, dass sie zur Familie des Arbeitnehmers gehören.

F — *Die zwei maßgebenden Kriterien: Wann ist ein Stiefsohn als Familienangehöriger im Sinne von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 anzusehen?*

73. Ich komme nun zum Kern der Antwort: Wann verleiht der Beschluss Nr. 1/80 Stiefkindern aufgrund ihres Status als Familienangehöriger Anspruch auf Zugang zum Arbeitsmarkt des Mitgliedstaats? Ich unterscheide zwischen der Entstehung und dem Verlust des Anspruchs.

74. Erstens die Entstehung des Anspruchs: Angesichts des Zweckes von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80, die wirtschaftliche Integration des dem regulären Arbeitsmarkt angehörenden türkischen Arbeitnehmers zu fördern, ist entscheidend, ob ein Familienangehöriger tatsächlich zur Familie des Arbeitnehmers gehört. Die Ansprüche des Stiefkinds müssen zu dieser wirtschaftlichen Integration beitragen können. Oder, anders gesagt, wenn das Stiefkind keine Ansprüche aus Artikel 7 herleiten könnte, würde dies die Integration des Arbeitnehmers beeinträchtigen. Und dies kann nur dann der Fall sein, wenn auch tatsächlich familiäre Bande bestehen.

75. Stiefkinder sind als wirklich zur Familie des Arbeitnehmers gehörend anzusehen, wenn sie

— im Familienverband mit dem Arbeitnehmer in häuslicher Gemeinschaft wohnen oder mindestens drei Jahre lang

39 — Das Kooperationsabkommen mit Marokko dient zur Vertiefung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und Marokko und ist nicht wie das Abkommen mit der Türkei auf den späteren Beitritt ausgerichtet.

mit ihm in häuslicher Gemeinschaft gewohnt haben;

— noch keine 18 Jahre alt sind, es sei denn, dass ihr Unterhalt vollständig von dem Arbeitnehmer bestritten wird.

76. Ich leite das erste Kriterium aus dem Urteil Kadiman ab[40]. Die Mitgliedstaaten können, so der Gerichtshof, verlangen, dass ein Familienangehöriger — im dortigen Fall ein Ehegatte, der nicht mehr mit dem türkischen Arbeitnehmer zusammenlebt — drei Jahre lang tatsächlich im Familienverband mit einem Arbeitnehmer zusammengelebt hat. War dies nicht der Fall, dann können sich die Mitgliedstaaten weigern, seine Aufenthaltserlaubnis zu verlängern oder ihm Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren. Objektive Umstände — insbesondere im Zusammenhang mit der Entfernung zwischen dem Wohnort des Arbeitnehmers und dem Arbeitsplatz des Familienangehörigen oder einer Einrichtung, in der dieser Familienangehörige eine Berufsausbildung erhält — können dazu führen, dass die Mitgliedstaaten von dem Erfordernis des Zusammenlebens abweichen müssen. Ferner weise ich darauf hin, dass das Erfordernis des Zusammenlebens von Kindern mit ihren Eltern auch im Beschluss Nr. 1/80 selbst aufgestellt wird, und zwar in Bezug auf die Zulassung türkischer Kinder zum Schulunterricht. Diese Kinder werden nach Artikel 9 des Beschlusses nur dann zum Schulunterricht zugelassen, wenn sie in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäß bei ihren Eltern wohnen.

77. Darf das Erfordernis des Zusammenlebens schon bei einem eigenen Kind des Arbeitnehmers aufgestellt werden, so spielt es bei einem Stiefkind des Arbeitnehmers erst recht eine Rolle. Eine Ehe zwischen einem Arbeitnehmer und einer Person, die bereits Kinder hat, lässt nicht immer dasselbe Band zwischen dem Arbeitnehmer und den — durch die Ehe — angeheirateten Kindern entstehen. Dieses Band kann recht unterschiedlichen Charakter haben, abhängig z. B. vom Alter des Kindes, der Beziehung des Ehepartners zum Kind (hat dieser Elternteil primär die elterliche Gewalt oder liegt diese primär bei seinem oder ihrem Ex-Partner?), dem finanziellen Sorgerecht für das Kind, der Frage, ob das Kind vor der Eheschließung mit dem Ehepartner im Familienverband lebte, ob beabsichtigt ist, dass das Kind nach der Eheschließung bei dem neuen Ehepartner wohnt, und möglicherweise auch, ob das Kind selbst bereits verheiratet ist. Wenn für die Anwendung von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 das Erfordernis des Zusammenlebens aufgestellt wird, führt dies dazu, dass ein Anspruch allein von Stiefkindern erworben wird, von denen angenommen werden kann, dass sie tatsächlich zur Familie des Arbeitnehmers gehören.

78. Das zweite Unterscheidungskriterium ist das Alter des Stiefkinds. Der Gemeinschaftsgesetzgeber verwendet in Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68 eine Altersgrenze von 21 Jahren. Unterhalb dieser Altersgrenze verlangt er nicht, dass einem Kind vom Arbeitnehmer Unterhalt gewährt wird. Die Altersgrenze von 21 Jahren entspricht dem

40 — Angeführt in Fußnote 23, Randnrn. 40 bis 46.

Erreichen der gesetzlichen Volljährigkeit, wie sie zum Zeitpunkt des Zustandekommens der Verordnung in vielen westeuropäischen Ländern galt. Im Lauf der siebziger und achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts haben viele dieser Länder die Altersgrenze auf 18 Jahre herabgesetzt. Dies war z. B. im Vereinigten Königreich, in Deutschland, Frankreich, Italien und Belgien sowie in den Niederlanden der Fall. Die Mitgliedstaaten sehen somit Personen ab 18 Jahren als selbständig an, was z. B. auch in der Verpflichtung zum Ausdruck kommt, von diesem Zeitpunkt an selbst eine Aufenthaltserlaubnis zu beantragen.

79. Kurzum, die Altersgrenze von 21 Jahren hat keine Grundlage mehr, weder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit noch in der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten. Diese Feststellung bedeutet meines Erachtens nicht, dass Ansprüche, die zwischen 18 und 21 Jahre alte (Stief-)Kinder von Arbeitnehmern der Gemeinschaft unmittelbar aus den Bestimmungen in Artikel 10 der Verordnung Nr. 1612/68 herleiten, nicht mehr geltend gemacht werden können. Sie bedeutet aber, dass diese Altersgrenze nicht mehr als maßgebliche Grundlage für einen Analogieschluss dienen kann. Es erscheint mir am nahe liegendsten, eine Altersgrenze von 18 Jahren heranzuziehen. Stiefkinder, die über 18 Jahre alt sind, können die privilegierte Stellung nur erlangen, wenn ihnen von dem türkischen Arbeitnehmer Unterhalt gewährt wird (wie der Schwiegermutter im Urteil Mesbah [41]).

80. Zweitens der Verlust des Anspruchs: Der Anspruch aufgrund von Artikel 7 geht verloren, sobald ein Stiefkind das Alter von 18 Jahren erreicht, es sei denn, dass ihm von dem türkischen Arbeitnehmer Unterhalt gewährt wird. Das Stiefkind muss jedoch — wenn es selbst keine Ansprüche aus Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 herleiten kann — Gelegenheit haben, innerhalb eines angemessenen Zeitraums im Aufnahmemitgliedstaat eine Beschäftigung zu suchen [42].

81. Was bedeutet dies alles nun für Engin Ayaz, den Kläger des Ausgangsverfahrens? Nach den Angaben im Vorlagebeschluss zog er 1991 mit seiner Mutter aus der Türkei nach Deutschland und wohnte dort jedenfalls bis Herbst 1999 bei seinem Stiefvater und seiner Mutter. So gesehen scheint er das erste der von mir aufgestellten Kriterien zu erfüllen. Was das Altérskriterium betrifft: Der Kläger stellte seinen Antrag auf Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis am 8. Juli 1999. Zu dieser Zeit war er 19 Jahre alt und hatte die von mir vorgeschlagene Altersgrenze überschritten. Ferner entnehme ich den Akten, dass er zumindest zu einem erheblichen Teil seinen eigenen Lebensunterhalt bestreitet. Er fällt daher nicht unter den Begriff „Familienangehöriger" im Sinne von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80.

41 — Vgl. Nr. 70.

42 — Vgl. hierzu Nr. 53.

G — *Das persönliche Verhalten des Klägers*

82. Es bleibt noch die Frage, ob der Tatsache Bedeutung beizumessen ist, dass der Kläger mehrmals mit den deutschen Strafgerichten zu tun hatte. Wie gesagt, hält das vorlegende Gericht den Sachverhalt nicht für ernstlich genug, um ihn in die Vorlagefrage einzubeziehen. Es ist nicht Sache des Gerichtshofes, in einem Vorabentscheidungsverfahren über tatsächliche Feststellungen des vorlegenden Gerichts zu befinden. Ich werde deshalb nachstehend nicht näher auf den Ernst des Verhaltens des Klägers eingehen, auch wenn die Lektüre des Vorlagebeschlusses einigen Anlass zu Zweifeln am Urteil des vorlegenden Gerichts gibt. Die bereits in diesem Beschluss aufgezählten Straftaten können meines Erachtens nicht ohne Weiteres mit der Schlussfolgerung abgetan werden, dass sie keine Gefahr für die öffentliche Ordnung begründeten. Dies war übrigens auch die Ansicht des Regierungspräsidiums Stuttgart [43].

83. Nachstehend behandele ich kurz die Folgen des Verhaltens des Klägers für die Anwendung des Beschlusses Nr. 1/80. Ich tue dies ergänzend, da das vorlegende Gericht nur fragt, ob ein Stiefsohn als Familienangehöriger anzusehen ist. Kriminelles Verhalten mag zwar zu einer Änderung der Familienverhältnisse führen, aber nicht zu einer Änderung der familiären Bande selbst. Dieses Verhalten ist daher nicht von Bedeutung für die Feststellung, ob ein Stiefsohn als Familienangehöriger anzusehen ist.

84. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Durchführung ihrer Einwanderungspolitik über ein weites Ermessen, und sie benötigen dies auch. Angesichts des starken Zustroms von Einwanderern müssen die Mitgliedstaaten die Personen, denen sie Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet gewähren wollen, auswählen können. Deshalb gehört es auch zu ihrer autonomen Befugnis, dass sie Personen, die sich in strafrechtlich relevanter Weise verhalten haben, den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet verwehren oder sie abschieben können, beides natürlich unter Beachtung internationaler Verträge wie der EMRK. Sie sind dabei meines Erachtens grundsätzlich nicht an das eng ausgelegte gemeinschaftsrechtliche Kriterium der tatsächlichen Gefahr für die öffentliche Ordnung [44] gebunden.

85. Dieser Spielraum ist erheblich geringer, wenn eine Person durch den Beschluss Nr. 1/80 geschützt wird. Im Urteil Nazli [45] nimmt der Gerichtshof in Bezug auf einen türkischen Arbeitnehmer eine analoge Anwendung der eng ausgelegten Vorschriften vor, die für Arbeitnehmer der Gemeinschaft gelten. Eine Abschiebung ist nur zulässig, wenn diese Maßnahme dadurch gerechtfertigt ist, dass sich aus dem persönlichen Verhalten des Betroffenen eine konkrete Gefahr von weiteren schweren Störungen der öffentlichen Ordnung ergibt.

43 — Vgl. Nr. 19.

44 — Vgl. z. B. Urteil vom 26. November 2002 in der Rechtssache C-100/01 (Olazabal, Slg. 2002, I-10981, Randnr. 39).

45 — Angeführt in Fußnote 9, insbesondere Randnr. 61.

86. Das Urteil Nazli soll vor allem verhindern, dass nationale Maßnahmen die durch die Assoziation EWG–Türkei garantierte Rechtsstellung des dem regulären Arbeitsmarkt angehörenden türkischen Arbeitnehmers antasten, ohne dass ein zwingendes nationales Interesse dies gebietet. Unter Berücksichtigung des Vorstehenden scheint mir, dass diese enge Auslegung auch für die Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer gelten muss, soweit diese durch Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 geschützt werden.

87. Bei Entscheidungen der nationalen Behörden, die nicht unmittelbar in Rechte eingreifen, die durch die Assoziation in unbedingter Form verliehen werden, besteht ein größerer Ermessensspielraum.

88. Da, wie oben in Nummer 81 ausgeführt, der Kläger nicht als Familienangehöriger im Sinne von Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 anzusehen sein dürfte, können die nationalen Behörden Artikel 14 des Beschlusses Nr. 1/80 außer Acht lassen und weiter gefasste Kriterien bei der Beurteilung der Frage heranziehen, ob sie einem türkischen Staatsangehörigen Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet gewähren oder ihn abschieben wollen.

V — Ergebnis

89. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlage ich vor, dass der Gerichtshof die vom Verwaltungsgericht Stuttgart gestellte Frage wie folgt beantwortet:

— Das Stiefkind eines dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörenden türkischen Arbeitnehmers ist als Familienangehöriger im Sinne von Artikel 7 Satz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG–Türkei

anzusehen, wenn es tatsächlich zur Familie des Arbeitnehmers gehört. Um festzustellen, ob ein Stiefkind zur Familie gehört, können die Mitgliedstaaten

— verlangen, dass Stiefkinder eines türkischen Arbeitnehmers in häuslicher Gemeinschaft mit dem Arbeitnehmer zusammenleben oder drei Jahre lang mit ihm zusammengelebt haben;

— die Anwendung des Begriffes des Familienangehörigen auf Stiefkinder beschränken, die das Alter von 18 Jahren noch nicht erreicht haben, es sei denn, dass es sich um Stiefkinder höheren Alters handelt, deren Unterhalt vollständig von dem Arbeitnehmer bestritten wird.

— Die Mitgliedstaaten können bestimmen, dass der Anspruch aufgrund von Artikel 7 verloren geht, sobald ein Stiefkind das Alter von 18 Jahren erreicht, es sei denn, dass sein Unterhalt von dem türkischen Arbeitnehmer bestritten wird. Ein Stiefkind, das das Alter von 18 Jahren erreicht, muss jedoch — wenn es keine Ansprüche aus Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 herleiten kann — Gelegenheit haben, innerhalb eines angemessenen Zeitraums im Aufnahmemitgliedstaat eine Beschäftigung zu suchen.