Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

7. November 2013*

„Vorabentscheidungsersuchen — Assoziierungsabkommen EWG-Türkei — Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats — Stillhalteklausel — Verschärfung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Bedingungen — Begriff ‚ordnungsgemäßer Aufenthalt'"

In der Rechtssache C-225/12

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State (Niederlande) mit Entscheidung vom 9. Mai 2012, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Mai 2012, in dem Verfahren

C. Demir

gegen

Staatssecretaris van Justitie

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta (Berichterstatterin) sowie der Richter J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot und A. Arabadjiev,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 25. April 2013,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Demir, vertreten durch J. P. Sanchez Montoto, advocaat,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch M. Noort, B. Koopman und C. Wissels als Bevollmächtigte,

— der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze, J. Möller und A. Wiedmann als Bevollmächtigte,

— der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von F. Urbani Neri, avvocato dello Stato,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

— der Europäischen Kommission, vertreten durch V. Kreuschitz und M. van Beek als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Juli 2013

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80). 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 und 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 wurde.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Demir und dem Staatssecretaris van Justitie (Justizstaatssekretär, im Folgenden: Staatssecretaris) wegen Ablehnung eines Antrags auf Aufenthaltserlaubnis.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Das Assoziierungsabkommen

3 Nach Art. 2 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens hat dieses 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 türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstands und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden.

4 In Art. 12 des Assoziierungsabkommens heißt es, dass „[d]ie Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln [39 EG], [40 EG] und [41 EG] leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen“.

5 Art. 22 Abs. 1 dieses Abkommens bestimmt:

„Zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens und in den darin vorgesehenen Fällen ist der Assoziationsrat befugt, Beschlüsse zu fassen. Jede der beiden Parteien ist verpflichtet, die zur Durchführung der Beschlüsse erforderlichen Maßnahmen zu treffen. …“

Beschluss Nr. 1/80

6 Kapitel II Abschnitt 1 („Fragen betreffend die Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer“) des Beschlusses Nr. 1/80 umfasst die Art. 6 bis 16.

7 Art. 6 dieses Beschlusses lautet:

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

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

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

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

(2) Der Jahresurlaub und die Abwesenheit wegen Mutterschaft, Arbeitsunfall oder kurzer Krankheit werden den Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung gleichgestellt. Die Zeiten unverschuldeter Arbeitslosigkeit, die von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß festgestellt worden sind, sowie die Abwesenheit wegen langer Krankheit werden zwar nicht den Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung gleichgestellt, berühren jedoch nicht die aufgrund der vorherigen Beschäftigungszeit erworbenen Ansprüche.

(3) Die Einzelheiten der Durchführung der Absätze 1 und 2 werden durch einzelstaatliche Vorschriften festgelegt.“

8 Art. 13 dieses Beschlusses bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei dürfen für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen.“

9 Art. 14 desselben Beschlusses bestimmt:

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

(2) Er berührt nicht die Rechte und Pflichten, die sich aus den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften oder zweiseitigen Abkommen zwischen der Türkei und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ergeben, soweit sie für ihre Staatsangehörigen eine günstigere Regelung vorsehen.“

10 Nach Art. 16 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 sind die Bestimmungen von Kapitel II Abschnitt 1 ab 1. Dezember 1980 anwendbar.

Niederländisches Recht

11 Am 1. Dezember 1980 waren die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern in den Niederlanden durch das Ausländergesetz (Vreemdelingenwet, Stb. 1965, Nr. 40) und die Verordnung zu dessen Durchführung (Ausländerverordnung) (Vreemdelingenbesluit, Stb. 1966, Nr. 387) geregelt.

12 Nach Art. 41 Abs. 1 Buchst. c der genannten Verordnung mussten Ausländer im Besitz eines gültigen Reisepasses und einer gültigen vorläufigen Aufenthaltserlaubnis sein, wenn sie sich für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten in die Niederlande begaben. Durch das Erfordernis einer solchen Erlaubnis sollen insbesondere eine rechtswidrige Einreise und ein rechtswidriger Aufenthalt verhindert werden.

13 Nach einem Urteil des Raad van State (Staatsrat), das unter der Geltung der angeführten nationalen Bestimmungen erging, konnte das Fehlen einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis eine Ablehnung des Antrags auf Aufenthaltserlaubnis nicht rechtfertigen, wenn zum Zeitpunkt der Antragstellung alle anderen Voraussetzungen erfüllt waren. Nichtsdestotrotz galten bei Fehlen dieser Erlaubnis die Einreise in die Niederlande und der Aufenthalt dort als rechtswidrig.

14 Am 1. April 2001 traten das Gesetz zur umfassenden Neuregelung des Ausländergesetzes (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) vom 23. November 2000 (Stb. 2000, Nr. 495) (im Folgenden: Gesetz von 2000) und die Ausländerverordnung (Vreemdelingenbesluit, Stb. 2000, Nr. 497, im Folgenden: Verordnung von 2000) in Kraft.

15 Art. 1 Buchst. h des Gesetzes von 2000 bestimmt:

„Im Sinne diese Gesetzes und der auf seiner Grundlage ergangenen Bestimmungen bedeuten

…

h) ‚vorläufige Aufenthaltserlaubnis': das persönlich von einem Ausländer bei einer niederländischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung im Land seiner Herkunft oder im Land seines ständigen Aufenthalts oder, wenn es dort eine solche Vertretung nicht gibt, in dem am nächsten gelegenen Land, in dem eine solche besteht, oder beim Kabinett des Gouverneurs der Niederländischen Antillen oder beim Kabinett des Gouverneurs von Aruba beantragte und dort von dieser Vertretung oder diesem Kabinett nach vorheriger Genehmigung durch den niederländischen Minister für auswärtige Angelegenheiten erteilte Visum für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten."

16 Art. 8 Buchst. a und f dieses Gesetzes sieht vor:

„1. Ein Ausländer hält sich in den Niederlanden nur dann rechtmäßig auf,

a) wenn er im Besitz einer befristeten Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 dieses Gesetzes ist;

…

f) wenn in Erwartung der Entscheidung über einen Antrag auf Aufenthaltserlaubnis im Sinne der Art. 14 und 28 die Abschiebung des Antragstellers nach diesem Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes oder einer gerichtlichen Entscheidung unterbleiben muss, bis über seinen Antrag entschieden ist."

17 Art. 16 Abs. 1 Buchst. a des Gesetzes bestimmt:

„Ein Antrag auf befristete Aufenthaltserlaubnis kann abgelehnt werden, wenn

a) der Ausländer nicht eine gültige vorläufige Aufenthaltserlaubnis besitzt, die dem Aufenthaltszweck entspricht, für den die Aufenthaltserlaubnis beantragt wird."

18 Nach Art. 3.1 Abs. 1 der Verordnung von 2000 hat die Stellung eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Folge, dass die Abschiebung des Ausländers unterbleibt, sofern dieser Antrag nicht nach Ansicht des Ministers die Wiederholung eines Antrags darstellt.

19 Art. 3.71 der Verordnung bestimmt:

„1. Der Antrag auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis im Sinne von Art. 14 dieses Gesetzes wird abgelehnt, wenn der Ausländer keine gültige vorläufige Aufenthaltserlaubnis besitzt.

…

4. Der Minister kann von der Anwendung von Absatz 1 absehen, wenn dessen Anwendung nach seiner Ansicht zu offensichtlich schwerwiegenden Ungerechtigkeiten führt."

20 Liegt keine vorläufige Aufenthaltserlaubnis vor, werden die Einreise in die Niederlande und der Aufenthalt in diesem Land als rechtswidrig angesehen. Nach der Ausländerrundverfügung 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000) ermöglicht die Verpflichtung, vor der Einreise des antragstellenden Ausländers in die Niederlande eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis zu beantragen, es den Behörden, vor der Einreise des Antragstellers ins Inland zu prüfen, ob er alle Voraussetzungen für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis erfüllt.

21 Nach dem Gesetz über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer (Wet arbeid buitenlandse werknemers), das bis zum 1. September 1995 galt, war es einem Arbeitgeber untersagt, einen Ausländer ohne Genehmigung des zuständigen Ministers zu beschäftigen, und die Arbeitserlaubnis war sowohl vom Arbeitgeber als auch vom Ausländer zu beantragen. Als Ausländer im Sinne dieses Gesetzes oder der aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Vorschriften galt nicht, wer sich rechtmäßig in den Niederlanden aufhielt und über eine vom zuständigen Minister abgegebene Erklärung verfügte, dass ihm gemäß dem Ausländergesetz gestattet war, sich in den Niederlanden bei einem dort ansässigen niederländischen Staatsangehörigen aufzuhalten.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

22 Herr Demir wurde am 25. September 1973 geboren und ist türkischer Staatsangehöriger. Er reiste erstmals am 1. Oktober 1990 in die Niederlande ein. Nach seiner Abschiebung kehrte er dorthin zurück und stellte am 4. November 1992 einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, um in den Niederlanden bei einer Person mit niederländischer Staatsangehörigkeit zu wohnen.

23 Trotz der Ablehnung seines Antrags und seines Widerspruchs stellte Herr Demir am 19. April 1993 einen neuen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, um mit seiner niederländischen Ehefrau zusammenzuwohnen. Diesem Antrag wurde stattgegeben, und ihm wurde eine Aufenthaltserlaubnis für die Zeit vom 7. Mai 1993 bis 19. September 1993 erteilt, die später bis zum 18. Juli 1995 verlängert wurde.

24 In dieser Zeit arbeitete Herr Demir insgesamt mehr als zehn Monate bei verschiedenen Arbeitgebern, ohne aber bei dem gleichen Arbeitgeber mindestens ein Jahr lang beschäftigt gewesen zu sein.

25 Nach der Scheidung der Ehegatten stellte Herr Demir zwischen 1995 und 2002 mehrere Anträge auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wobei er unterschiedliche Gründe geltend machte. Keinem dieser Anträge wurde stattgegeben, und keiner der Widersprüche gegen die ablehnenden Bescheide hatte Erfolg.

26 Am 1. Februar 2007 schloss Herr Demir einen auf drei Jahre befristeten Arbeitsvertrag mit einem niederländischen Unternehmen. Im Hinblick auf diese Beschäftigung erteilte das Centrum voor Werk en Inkomen (Zentrum für Arbeit und Einkommen) diesem Arbeitgeber mit Bescheid vom 2. Januar 2008 eine vom 7. Januar bis zum 7. Dezember 2008 geltende Beschäftigungserlaubnis. Die Geltungsdauer dieser Erlaubnis wurde später nicht verlängert.

27 Am 13. Februar 2007 stellte Herr Demir einen Antrag auf Erteilung einer befristeten regulären Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis. Mit Bescheid vom 26. April 2007 lehnte der Staatsecretaris den Antrag ab und bestätigte diese Ablehnung am 10. September 2007.

28 Diese Bescheide des Staatsecretaris wurden damit begründet, dass Herr Demir nicht über eine gültige vorläufige Aufenthaltserlaubnis verfüge, keiner Kategorie von Ausländern angehöre, die von der Pflicht zum Besitz einer Aufenthaltserlaubnis befreit sei, und die Voraussetzung von Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80, ein Jahr bei dem gleichen Arbeitgeber beschäftigt gewesen zu sein, nicht erfülle.

29 Mit Urteil vom 16. Juni 2008 bestätigte die Rechtbank ‘s-Gravenhage (Bezirksgericht Den Haag) den Bescheid des Staatsecretaris und wies die Klage von Herrn Demir ab. Dieses Gericht nahm insbesondere an, dass Herr Demir sich rechtswidrig in den Niederlanden aufhalte, da er keine vorläufige Aufenthaltserlaubnis besitze, so dass er sich nicht auf Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 berufen könne.

30 Herr Demir legte gegen dieses Urteil Berufung beim vorlegenden Gericht ein.

31 Unter diesen Umständen hat der Raad van State das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen, dass diese Bestimmung auf eine materiell- und/oder verfahrensrechtliche Voraussetzung für die erstmalige Aufnahme anwendbar ist, auch wenn eine solche Voraussetzung – in der vorliegenden Rechtssache eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis – u. a. eine rechtswidrige Einreise und einen rechtswidrigen Aufenthalt vor Beantragung einer Aufenthaltserlaubnis verhindern soll und insofern als Maßnahme im Sinne von Randnr. 85 des Urteils vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, Slg. 2003, I-12301), angesehen werden kann, die verstärkt werden darf?

2. a) Welche Bedeutung ist in diesem Zusammenhang dem Erfordernis des ordnungsgemäßen Aufenthalts im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zuzuerkennen?

   b) Ist dabei von Bedeutung, dass nach nationalem Recht die Einreichung eines Antrags selbst zu einem rechtmäßigen Aufenthalt führt, solange der Antrag noch nicht abschlägig beschieden worden ist, oder ist nur von Bedeutung, dass der Aufenthalt vor der Einreichung eines Antrags nach nationalem Recht als rechtswidrig angesehen wird?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

32 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass die in dieser Bestimmung enthaltene Stillhalteklausel materiell- und/oder verfahrensrechtliche Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme in einem Mitgliedstaat betrifft, auch wenn diese Voraussetzungen u. a. bezwecken, die rechtswidrige Einreise und den rechtswidrigen Aufenthalt vor Stellung eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis zu verhindern.

33 Eingangs ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die in Art. 13 enthaltene Stillhalteklausel allgemein die Einführung neuer innerstaatlicher Maßnahmen verbietet, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 in dem betreffenden Mitgliedstaat galten (vgl. Urteil vom 17. September 2009, Sahin, C-242/06, Slg. 2009, I-8465, Randnr. 63 und die dort angeführte Rechtsprechung).

34 Es ist auch anerkannt worden, dass dieser Artikel der Einführung neuer Beschränkungen der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in das Recht eines Mitgliedstaats einschließlich solcher Beschränkungen, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats betreffen, die dort von dieser Freiheit Gebrauch machen wollen, von dem Zeitpunkt an entgegensteht, zu dem der Beschluss Nr. 1/80 in dem betreffenden Mitgliedstaat in Kraft getreten ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. April 2010, Kommission/Niederlande, C-92/07, Slg. 2010, I-3683, Randnr. 49).

35 Was den Begriff „ordnungsgemäß“ im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 betrifft, so bedeutet dieser nach der Rechtsprechung, dass der türkische Arbeitnehmer oder sein Familienangehöriger die Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats über die Einreise, den Aufenthalt und gegebenenfalls die Beschäftigung beachtet haben muss, so dass seine Lage im Hoheitsgebiet dieses Staates rechtmäßig ist. Demnach kann diese Bestimmung einem türkischen Staatsangehörigen, dessen Lage rechtswidrig ist, nicht zugutekommen (vgl. in diesem Sinne Urteil Sahin, Randnr. 53).

36 Daher sind die zuständigen nationalen Behörden auch nach dem Inkrafttreten dieses Beschlusses berechtigt, die Maßnahmen zu verstärken, die gegenüber türkischen Staatsangehörigen getroffen werden können, deren Lage rechtswidrig ist (Urteil Abatay u. a., Randnr. 85).

37 Das vorlegende Gericht möchte wissen, ob die Anwendung der Stillhalteklausel in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 schon dann ausgeschlossen werden kann, wenn eine materiell- und/oder verfahrensrechtliche Voraussetzung für die erstmalige Aufnahme in einem Mitgliedstaat u. a. bezweckt, eine rechtswidrige Einreise und einen rechtswidrigen Aufenthalt vor Stellung eines Antrags auf Aufenthaltserlaubnis zu verhindern, weil diese Voraussetzung eine Maßnahme im Sinne der in der vorhergehenden Randnummer angeführten Rechtsprechung darstelle, die verstärkt werden könne.

38 Wie sich aus Randnr. 36 des vorliegenden Urteils ergibt, setzt der Erlass solcher Maßnahmen voraus, dass die Lage der türkischen Staatsangehörigen, auf die sie angewandt werden, rechtswidrig ist, so dass sich diese Maßnahmen zwar auf die Wirkungen dieser Rechtswidrigkeit beziehen können, ohne unter die Stillhalteklausel in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 zu fallen, doch nicht die Rechtswidrigkeit selbst feststellen dürfen.

39 Wenn also mit einer Maßnahme eines Aufnahmemitgliedstaats, die nach dem Beschluss Nr. 1/80 erlassen wird, die Kriterien für die Rechtmäßigkeit der Lage der türkischen Staatsangehörigen festgelegt werden sollen, indem die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die

Aufnahme, den Aufenthalt und gegebenenfalls die Beschäftigung dieser Staatsangehörigen im Gebiet dieses Staates erlassen oder geändert werden, und wenn diese Voraussetzungen eine neue Beschränkung der Freizügigkeit der türkischen Arbeitnehmer im Sinne der Stillhalteklausel in Art. 13 darstellen, kann die Anwendung dieser Klausel nicht schon dann ausgeschlossen werden, wenn mit der Maßnahme die rechtswidrige Einreise und der rechtswidrige Aufenthalt vor Stellung eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis verhindert werden sollen.

40 Eine solche Beschränkung, mit der bezweckt oder bewirkt wird, die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Inland durch einen türkischen Staatsangehörigen strengeren Voraussetzungen zu unterwerfen, als sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80 galten, ist verboten, sofern sie nicht zu den in Art. 14 dieses Beschlusses aufgeführten Beschränkungen gehört oder durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist oder geeignet ist, die Erreichung des angestrebten legitimen Zieles zu erreichen, und nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgeht.

41 In dieser Hinsicht stellt zwar das Ziel, die rechtswidrige Einreise und den rechtswidrigen Aufenthalt zu verhindern, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, doch muss die Maßnahme auch zur Verwirklichung dieses Zieles geeignet sein und darf nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgehen.

42 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass, wenn mit einer Maßnahme eines Aufnahmemitgliedstaats die Kriterien für die Rechtmäßigkeit der Lage der türkischen Staatsangehörigen festgelegt werden sollen, indem die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme, den Aufenthalt und gegebenenfalls die Beschäftigung dieser Staatsangehörigen im Gebiet dieses Staates erlassen oder geändert werden, und wenn diese Voraussetzungen eine neue Beschränkung der Freizügigkeit der türkischen Arbeitnehmer im Sinne der Stillhalteklausel in diesem Artikel darstellen, die Anwendung dieser Klausel nicht schon dann ausgeschlossen werden kann, wenn mit der Maßnahme die rechtswidrige Einreise und der rechtswidrige Aufenthalt vor Stellung eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis verhindert werden sollen.

Zur zweiten Frage

43 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass der „Aufenthalt“ der türkischen Staatsangehörigen „ordnungsgemäß [ist]“, wenn diese eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis besitzen, die nur bis zur endgültigen Entscheidung über ihr Aufenthaltsrecht gilt.

44 Wie in Randnr. 35 des vorliegenden Urteils festgestellt worden ist, bedeutet der Begriff „ordnungsgemäß“ im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80, dass der türkische Arbeitnehmer oder sein Familienangehöriger die Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats über die Einreise, den Aufenthalt und gegebenenfalls die Beschäftigung beachtet haben muss, so dass seine Lage im Hoheitsgebiet dieses Staates rechtmäßig ist.

45 Dieser Begriff ist in Randnr. 84 des Urteils Abatay u. a. unter Verweis auf den verwandten Begriff „ordnungsgemäße Beschäftigung“ in Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 erläutert worden.

46 Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass eine „ordnungsgemäße Beschäftigung“ eine gesicherte und nicht nur vorläufige Position auf dem Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaats und damit ein nicht bestrittenes Aufenthaltsrecht voraussetzt (Urteil vom 8. November 2012, Gülbahce, C-268/11, Randnr. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

47 So kann die Ausübung einer Beschäftigung durch einen türkischen Arbeitnehmer im Rahmen einer Erlaubnis zum vorläufigen Aufenthalt, die nur bis zur endgültigen Entscheidung über sein Aufenthaltsrecht gilt, nicht als „ordnungsgemäß“ eingestuft werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. September 2011, Unal, C-187/10, Slg. 2011, I-9045, Randnr. 47).

48 Somit bezieht sich der Begriff „ordnungsgemäß“ im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 auf eine gesicherte und nicht nur vorläufige Position im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, die ein nicht bestrittenes Aufenthaltsrecht voraussetzt. Daher können die Aufenthalts- oder gegebenenfalls Beschäftigungszeiten eines türkischen Staatsangehörigen im Rahmen einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis, die nur bis zur endgültigen Entscheidung über sein Aufenthaltsrecht gilt, nicht als „ordnungsgemäß“ im Sinne dieses Artikels eingestuft werden.

49 Deshalb ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass der „Aufenthalt“ der türkischen Staatsangehörigen nicht „ordnungsgemäß [ist]“, wenn diese eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis besitzen, die nur bis zur endgültigen Entscheidung über ihr Aufenthaltsrecht gilt.

Kosten

50 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, erlassen vom Assoziationsrat, der durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet wurde, 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 geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde, ist dahin auszulegen, dass, wenn mit einer Maßnahme eines Aufnahmemitgliedstaats die Kriterien für die Rechtmäßigkeit der Lage der türkischen Staatsangehörigen festgelegt werden sollen, indem die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme, den Aufenthalt und gegebenenfalls die Beschäftigung dieser Staatsangehörigen im Gebiet dieses Staates erlassen oder geändert werden, und wenn diese Voraussetzungen eine neue Beschränkung der Freizügigkeit der türkischen Arbeitnehmer im Sinne der Stillhalteklausel in diesem Artikel darstellen, die Anwendung dieser Klausel nicht schon dann ausgeschlossen werden kann, wenn mit der Maßnahme die rechtswidrige Einreise und der rechtswidrige Aufenthalt vor Stellung eines Antrags auf eine Aufenthaltserlaubnis verhindert werden sollen.**

2. **Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 ist dahin auszulegen, dass der „Aufenthalt“ der türkischen Staatsangehörigen nicht „ordnungsgemäß [ist]“, wenn diese eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis besitzen, die nur bis zur endgültigen Entscheidung über ihr Aufenthaltsrecht gilt.**

Unterschriften