URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

8. Dezember 2011 *

In der Rechtssache C-371/08

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Deutschland) mit Entscheidung vom 22. Juli 2008, beim Gerichtshof eingegangen am 14. August 2008, in dem Verfahren

Nural Ziebell

gegen

Land Baden-Württemberg

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Richter A. Borg Barthet, M. Ilešič und J.-J. Kasel (Berichterstatter) sowie der Richterin M. Berger,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: Y. Bot,
Kanzler: K. Malacek, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 3. März 2011,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Ziebell, vertreten durch Rechtsanwälte B. Fresenius und R. Gutmann,

— des Landes Baden-Württemberg, vertreten durch M. Schenk als Bevollmächtigten,

— der deutschen Regierung, vertreten durch M. Lumma und N. Graf Vitzthum als Bevollmächtigte,

— der dänischen Regierung, vertreten durch J. Bering Liisberg und R. Holdgaard als Bevollmächtigte,

— der estnischen Regierung, vertreten durch M. Linntam als Bevollmächtigte,

— der griechischen Regierung, vertreten durch G. Karipsiadis und T. Papadopoulou als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch I. Rao und C. Murrell als Bevollmächtigte im Beistand von T. Eicke, Barrister,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Rozet und V. Kreuschitz als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 14. April 2011

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats 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 (im Folgenden: Assoziierungsabkommen) errichtet, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde. Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft außerdem die Auslegung von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG,

75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158, S. 77, Berichtigungen in ABl. 2004, L 229, S. 35, und ABl. 2005, L 197, S. 34).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem türkischen Staatsangehörigen Herrn Ziebell — vor seiner Eheschließung mit einer deutschen Staatsangehörigen Herr Örnek — und dem Land Baden-Württemberg in einem Verfahren über die Ausweisung aus Deutschland.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Assoziation EWG–Türkei

— Assoziierungsabkommen

3 Gemäß seinem Art. 2 Abs. 1 ist Ziel des Assoziierungsabkommens, durch die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 12 des Assoziierungsabkommens) sowie durch die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (Art. 13 des Abkommens) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 14 des Abkommens) eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und

Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien, u. a. im Bereich der Arbeitskräfte, zu fördern, um die Lebenshaltung des türkischen Volkes zu verbessern und später den Beitritt der Republik Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern (vierter Erwägungsgrund und Art. 28 des Abkommens).

4 Zu diesem Zweck umfasst das Assoziierungsabkommen eine Vorbereitungsphase, die es der Republik Türkei ermöglichen soll, ihre Wirtschaft mit Hilfe der Gemeinschaft zu festigen (Art. 3 des Abkommens), eine Übergangsphase, während deren die schrittweise Errichtung einer Zollunion und die Annäherung der Wirtschaftspolitiken gewährleistet werden (Art. 4 des Abkommens), und eine Endphase, die auf der Zollunion beruht und eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Vertragsparteien einschließt (Art. 5 des Abkommens).

5 Art. 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 [Assoziierungsabkommen] zugewiesen sind."

6 Art. 8 in Titel II („Durchführung der Übergangsphase") des Assoziierungsabkommens sieht vor:

„Zur Verwirklichung der in Artikel 4 genannten Ziele bestimmt der Assoziationsrat vor Beginn der Übergangsphase nach dem in Artikel 1 des Vorläufigen Protokolls geregelten Verfahren die Bedingungen, die Einzelheiten und den Zeitplan für die

Durchführung der Bestimmungen bezüglich der einzelnen Sachbereiche des [EG-Vertrags], die zu berücksichtigen sind; dies gilt insbesondere für die in diesem Titel enthaltenen Sachbereiche sowie für Schutzklauseln aller Art, die sich als zweckmäßig erweisen."

7 Art. 12 in Titel II Kapitel 3 („Sonstige Bestimmungen wirtschaftlicher Art") des Assoziierungsabkommens bestimmt:

„Die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln [39 EG], [40 EG] und [41 EG] leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen."

8 In Art. 22 Abs. 1 des Assoziierungsabkommens heißt es:

„Zur Verwirklichung der Ziele des [Assoziierungsabkommens] 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. …"

— Zusatzprotokoll

9 Das am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichnete und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1) im Namen der Gemeinschaft geschlossene, gebilligte und bestätigte Zusatzprotokoll (im Folgenden:

Zusatzprotokoll), das nach seinem Art. 62 Bestandteil des Assoziierungsabkommens ist, legt nach Art. 1 die Bedingungen, die Einzelheiten und den Zeitplan für die Verwirklichung der in Art. 4 des Abkommens genannten Übergangsphase fest.

10 Es enthält einen Titel II („Freizügigkeit und Dienstleistungsverkehr"), der in seinem Kapitel I „Arbeitskräfte" und in seinem Kapitel II „Niederlassungsrecht, Dienstleistungen und Verkehr" betrifft.

11 Art. 36 in diesem Kapitel I des Zusatzprotokolls sieht vor, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei nach den Grundsätzen des Art. 12 des Assoziierungsabkommens zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des Abkommens schrittweise hergestellt wird und dass der Assoziationsrat die hierfür erforderlichen Regeln festlegt.

— Beschluss Nr. 1/80

12 Der Beschluss Nr. 1/80 wurde vom Assoziationsrat erlassen, der durch das Assoziierungsabkommen eingeführt wurde und aus Mitgliedern der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Rates der Europäischen Union und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften einerseits und Mitgliedern der türkischen Regierung andererseits zusammengesetzt ist.

13 Wie aus seinem dritten Erwägungsgrund hervorgeht, soll durch diesen Beschluss im sozialen Bereich die Regelung zugunsten der türkischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen gegenüber der mit Beschluss Nr. 2/76 des Assoziationsrates vom 20. Dezember 1976 über die Durchführung von Artikel 12 des [Assoziierungsabkommens] eingeführten Regelung verbessert werden.

14 Art. 7 in Kapitel II („Soziale Bestimmungen“) Abschnitt 1 („Fragen betreffend die Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer“) des Beschlusses Nr. 1/80 bestimmt in Abs. 1:

„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.“

15 Art. 14 im selben Abschnitt 1 des Beschlusses Nr. 1/80 lautet:

„(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.“

Richtlinie 2003/109/EG

16 Die ersten beiden Erwägungsgründe der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. 2004, L 16, S. 44) lauten:

„(1) Für den schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sieht der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sowohl den Erlass von Maßnahmen zur Gewährleistung des freien Personenverkehrs in Verbindung mit flankierenden Maßnahmen in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl und die Einwanderung als auch den Erlass von Maßnahmen in Bezug auf Asyl, Einwanderung und Schutz der Rechte von Drittstaatsangehörigen vor.

(2) Der Europäische Rat hat auf seiner Sondertagung in Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 erklärt, dass die Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen an diejenige der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten angenähert werden sollte und einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden sollte, die denjenigen der Unionsbürger so nah wie möglich sind."

17 Im sechsten Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es:

„Die Dauer des Aufenthalts im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats sollte das Hauptkriterium für die Erlangung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten sein. Der Aufenthalt sollte rechtmäßig und ununterbrochen sein, um die Verwurzlung der betreffenden Person im Land zu belegen. …"

18 In den Erwägungsgründen 8 und 16 dieser Richtlinie wird Folgendes ausgeführt:

„(8) Darüber hinaus sollten Drittstaatsangehörige, die die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erlangen und behalten möchten, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Der Begriff der öffentlichen Ordnung kann die Verurteilung wegen der Begehung einer schwerwiegenden Straftat umfassen. …

(16) Langfristig Aufenthaltsberechtigte sollten verstärkten Ausweisungsschutz genießen. Dieser Schutz orientiert sich an den Kriterien, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seiner Rechtsprechung entwickelt hat. …“

19 Art. 2 der Richtlinie 2003/109 sieht vor:

„Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

a) ‚Drittstaatsangehöriger‘ jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne des Artikels 17 Absatz 1 des Vertrags ist;

b) ‚langfristig Aufenthaltsberechtigter‘ jeden Drittstaatsangehörigen, der die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten im Sinne der Artikel 4 bis 7 besitzt;

…“

20 Gemäß ihrem Art. 3 Abs. 1 „[findet d]iese Richtlinie … auf Drittstaatsangehörige Anwendung, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten".

21 Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/109 bestimmt:

„Diese Richtlinie findet Anwendung vorbehaltlich günstigerer Bestimmungen

a) der bilateralen und multilateralen Übereinkünfte zwischen der Gemeinschaft oder der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Drittländern andererseits;

…"

22 Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2003/109 erteilen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen, die sich fünf Jahre lang ununterbrochen rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufgehalten haben, die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten.

23 Art. 12 („Ausweisungsschutz") dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können nur dann gegen einen langfristig Aufenthaltsberechtigten eine Ausweisung verfügen, wenn er eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt.

(2) Die Verfügung nach Absatz 1 darf nicht auf wirtschaftlichen Überlegungen beruhen.

(3) Bevor sie gegen einen langfristig Aufenthaltsberechtigten eine Ausweisung verfügen, berücksichtigen die Mitgliedstaaten Folgendes:

a) Dauer des Aufenthalts in ihrem Hoheitsgebiet,

b) Alter der betreffenden Person,

c) Folgen für die betreffende Person und ihre Familienangehörigen,

d) Bindungen zum Aufenthaltsstaat oder fehlende Bindungen zum Herkunftsstaat.

…“

Richtlinie 2004/38

24 Der dritte Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38 lautet:

„Die Unionsbürgerschaft sollte der grundsätzliche Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten sein, wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt wahrnehmen. Daher müssen die bestehenden Gemeinschaftsinstrumente, die Arbeitnehmer und Selbständige sowie Studierende und andere beschäftigungslose Personen getrennt behandeln, kodifiziert und überarbeitet werden, um das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht aller Unionsbürger zu vereinfachen und zu verstärken."

25 Im 22. Erwägungsgrund dieser Richtlinie heißt es:

„Der Vertrag sieht Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit und Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit vor. Um eine genauere Definition der Umstände und Verfahrensgarantien sicherzustellen, unter denen Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen die Erlaubnis zur Einreise verweigert werden kann oder unter denen sie ausgewiesen werden können, sollte die vorliegende Richtlinie die Richtlinie 64/221/EWG 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 und Gesundheit gerechtfertigt sind [(ABl. Nr. 56, S. 850), in der durch die Richtlinie 75/35/EWG des Rates vom 17. Dezember 1974 (ABl. 1975, L 14, S. 14) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 64/221)], ersetzen."

26 Die Erwägungsgründe 23 und 24 der Richtlinie 2004/38 lauten:

„(23) Die Ausweisung von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist eine Maßnahme, die Personen, die ihre Rechte und Freiheiten aus dem Vertrag in Anspruch genommen

haben und vollständig in den Aufnahmemitgliedstaat integriert sind, sehr schaden kann. Die Wirkung derartiger Maßnahmen sollte daher gemäß dem Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt werden, damit der Grad der Integration der Betroffenen, die Dauer des Aufenthalts im Aufnahmemitgliedstaat, ihr Alter, ihr Gesundheitszustand, die familiäre und wirtschaftliche Situation und die Bindungen zum Herkunftsstaat berücksichtigt werden.

(24) Daher sollte der Schutz vor Ausweisung in dem Maße zunehmen, wie die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen in den Aufnahmemitgliedstaat stärker integriert sind. Gegen Unionsbürger, die sich viele Jahre im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufgehalten haben, insbesondere in Fällen, in denen sie dort geboren sind und dort ihr ganzes Leben lang ihren Aufenthalt gehabt haben, sollte nur unter außergewöhnlichen Umständen aus zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit eine Ausweisung verfügt werden. Gemäß dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes sollten solche außergewöhnlichen Umstände zudem auch für Ausweisungsmaßnahmen gegen Minderjährige gelten, damit die familiären Bande unter Schutz stehen."

27 Art. 16 Abs. 1 dieser Richtlinie bestimmt:

„Jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, hat das Recht, sich dort auf Dauer aufzuhalten. …"

28 Art. 27 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Kapitels dürfen die Mitgliedstaaten die Freizügigkeit und das Aufenthaltsrecht eines Unionsbürgers oder seiner Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit beschränken. Diese Gründe dürfen nicht zu wirtschaftlichen Zwecken geltend gemacht werden.

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

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

29 Art. 28 („Schutz vor Ausweisung") dieser Richtlinie lautet:

„(1) Bevor der Aufnahmemitgliedstaat eine Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verfügt, berücksichtigt er insbesondere die Dauer des Aufenthalts des Betroffenen im Hoheitsgebiet, sein Alter, seinen Gesundheitszustand, seine familiäre und wirtschaftliche Lage, seine soziale und kulturelle Integration im Aufnahmemitgliedstaat und das Ausmaß seiner Bindungen zum Herkunftsstaat.

(2) Der Aufnahmemitgliedstaat darf gegen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, die das Recht auf Daueraufenthalt in seinem Hoheitsgebiet genießen, eine Ausweisung nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit verfügen.

(3) 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 oder

b) minderjährig sind, es sei denn, die Ausweisung ist zum Wohl des Kindes notwendig, wie es im Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes vorgesehen ist."

Nationales Recht

30 Wie aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervorgeht, enthält das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet

(Aufenthaltsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung folgende Regelungen:

„§ 53

Zwingende Ausweisung

Ein Ausländer wird ausgewiesen, wenn er

1. wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist oder 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.

…

§ 55

Ermessensausweisung

(1) Ein Ausländer kann ausgewiesen werden, wenn sein Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigt.

…

§ 56

Besonderer Ausweisungsschutz

(1) Ein Ausländer, der

1. eine Niederlassungserlaubnis besitzt und sich seit mindestens fünf Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten hat,

…

genießt besonderen Ausweisungsschutz. Er wird nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen. Schwerwiegende Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegen in der Regel in den Fällen der §§ 53 und 54 Nr. 5, 5a und 7 vor. Liegen die Voraussetzungen des § 53 vor, so wird der Ausländer in der Regel ausgewiesen. Liegen die Voraussetzungen des § 54 vor, so wird über seine Ausweisung nach Ermessen entschieden.

…“

31 Das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU) vom 30. Juli 2004 (BGBl. 2004 I S. 1950) in der für das Ausgangsverfahren maßgeblichen Fassung bestimmt u. a.:

„§ 1

Anwendungsbereich

Dieses Gesetz regelt die Einreise und den Aufenthalt von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Unionsbürger) und ihrer Familienangehörigen.

…

§ 6

Verlust des Rechts auf Einreise und Aufenthalt

(1) Der Verlust des Rechts nach § 2 Abs. 1 kann … nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (Artikel 39 Abs. 3, Artikel 46 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft) festgestellt und die Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht oder über den Daueraufenthalt eingezogen und die Aufenthaltskarte oder Daueraufenthaltskarte widerrufen werden. …

…

(5) Eine Feststellung nach Absatz 1 darf 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. Für Minderjährige gilt dies nicht, wenn der Verlust des Aufenthaltsrechts zum Wohl des Kindes notwendig ist. Zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit

können 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.

…“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

32 Herr Ziebell wurde am 18. Dezember 1973 in der Bundesrepublik Deutschland geboren und wuchs dort bei seinen Eltern auf.

33 Sein Vater, ebenfalls türkischer Staatsangehöriger, hielt sich in der Bundesrepublik rechtmäßig als Arbeitnehmer auf. Nach dessen Tod im Jahr 1991 wurde die Mutter von Herrn Ziebell in einem Pflegeheim untergebracht. Seitdem lebte Herr Ziebell mit keinem Familienmitglied zusammen; seine Geschwister führen selbständige Haushalte.

34 Herr Ziebell verließ die Schule ohne Abschluss und brach danach eine Lehre als Maler ab. Er ging verschiedenen Aushilfstätigkeiten nach, die von Zeiten der Arbeitslosigkeit und durch Strafhaftverbüßung unterbrochen waren. Von Juli 2000 bis zum Erlass der Vorlageentscheidung ging er keiner Erwerbstätigkeit mehr nach.

35 Seit dem 28. Januar 1991 ist Herr Ziebell im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis für Deutschland, die seit dem 1. Januar 2005 als unbefristete Niederlassungserlaubnis fortgilt. Der zwischenzeitlich gestellte Einbürgerungsantrag wurde wegen der zahlreichen von ihm begangenen Straftaten abgelehnt.

36 1991 begann Herr Ziebell, Marihuana zu rauchen. Ab 1998 konsumierte er regelmäßig Heroin und Kokain. Ein im Jahr 2001 durchlaufenes Methadonprogramm und eine im Jahr 2003 absolvierte stationäre Drogentherapie blieben erfolglos.

37 Herr Ziebell wurde seit 1993 aufgrund der begangenen Straftaten wie folgt verurteilt:

— am 15. April 1993 wegen Bandendiebstahls in 24 Fällen zu zwei Jahren und sechs Monaten Jugendstrafe;

— am 17. Oktober 1994 wegen gefährlicher Körperverletzung unter Einbeziehung des vorstehenden Urteils zu zwei Jahren und sieben Monaten Jugendstrafe;

— am 9. Januar 1997 wegen vorsätzlichen Ausübens der tatsächlichen Gewalt über einen verbotenen Gegenstand zu einer Geldstrafe;

— am 9. April 1998 wegen Diebstahls in drei Fällen zu zwei Jahren Gesamtfreiheitsstrafe;

— am 7. März 2002 wegen Geldfälschung, Diebstahls im besonders schweren Fall in vier Fällen und versuchten Diebstahls im besonders schweren Fall zu zwei Jahren und sechs Monaten Freiheitsstrafe;

— am 28. Juli 2006 wegen Diebstahls im besonders schweren Fall in acht Fällen zu der Gesamtfreiheitsstrafe von drei Jahren und drei Monaten.

38 Zur Verbüßung der gegen ihn verhängten Freiheitsstrafen befand sich Herr Ziebell 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 in Haft.

39 Am 28. Oktober 2008 begann er erneut eine Behandlung in einer stationären Therapieeinrichtung. Nach den Angaben in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof sind seine Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum offenbar bewältigt und hat er keine weiteren Straftaten mehr begangen. Mit Beschluss vom 16. Juni 2009 wurde die Vollstreckung des Restes der Strafe, zu der Herr Ziebell am 28. Juli 2006 verurteilt worden war, zur Bewährung ausgesetzt. Am 30. Dezember 2009 heiratete Herr Ziebell, er ist Vater geworden und übt inzwischen eine berufliche Tätigkeit aus.

40 Am 28. Oktober 1996 wurde Herr Ziebell von der Ausländerbehörde wegen der von ihm bis zu diesem Zeitpunkt begangenen Straftaten ausländerrechtlich verwarnt.

41 Mit Bescheid vom 6. März 2007 verfügte das Regierungspräsidium Stuttgart die Ausweisung des Betroffenen unter Anordnung der sofortigen Vollziehung. Später wurde die Vollziehung dieses Bescheids jedoch ausgesetzt.

42 Das Regierungspräsidium Stuttgart begründete die Ausweisungsverfügung damit, dass das Verhalten von Herrn Ziebell eine Störung der öffentlichen Ordnung darstelle und eine konkrete und hohe Wiederholungsgefahr im Sinne der Begehung weiterer schwerwiegender Straftaten vorliege.

43 Mit Urteil vom 3. Juli 2007 wies das Verwaltungsgericht Stuttgart die von Herrn Ziebell gegen die Ausweisungsverfügung erhobene Klage ab.

44 Gegen dieses Urteil legte Herr Ziebell Berufung beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg ein und beantragte die Aufhebung des Urteils sowie der gegen ihn gerichteten Ausweisungsverfügung. Zur Begründung macht er geltend, dass mit der Richtlinie 2004/38 die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Ausweisungen gegen Unionsbürger zu verfügen, eingeschränkt worden sei. Sein Ausweisungsschutz habe sich angesichts der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs, nach der die Garantien für Unionsbürger auf türkische Staatsangehörige, die Rechte aufgrund der Assoziation EWG–Türkei besäßen, übertragen würden, und angesichts des Umstands, dass er sich während einer Dauer von mehr als zehn aufeinanderfolgenden Jahren rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten habe, inzwischen an Art. 28 Abs. 3 Buchst. a dieser Richtlinie zu orientieren. Die danach maßgebliche Voraussetzung, dass zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit die Ausweisung rechtfertigten, sei in seinem Fall jedoch nicht erfüllt.

45 Nach Auffassung des Landes Baden-Württemberg dagegen ist Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 auf türkische Staatsangehörige, die ein Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat nach dem Beschluss Nr. 1/80 besitzen, nicht entsprechend anwendbar. Der im Ausgangsverfahren anwendbare Art. 14 Abs. 1 dieses Beschlusses nenne gerade — anders als Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 — als Gründe für die Beendigung des Aufenthalts türkischer Staatsangehöriger im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats nicht nur solche der öffentlichen Sicherheit, sondern auch solche der öffentlichen Ordnung und Gesundheit. Die Assoziation EWG–Türkei bedeute keine völlige Gleichstellung türkischer Staatsangehöriger, die Rechte aufgrund

dieser Assoziation besäßen, mit den Unionsbürgern, sondern diene lediglich der schrittweisen Herstellung ihrer Freizügigkeit.

46 Unter Hinweis darauf, dass das als Bezugsrahmen für die Anwendung von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 auf den Ausgangsrechtsstreit maßgebliche Unionsrecht nicht eindeutig feststellbar sei, da noch keine Rechtsprechung des Gerichtshofs zur entsprechenden Anwendung der Richtlinie 2004/38 im Rahmen der Assoziation EWG–Türkei vorliege und die Richtlinie 64/221 durch die Richtlinie 2004/38 aufgehoben worden sei, hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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 des Beschlusses Nr. 1/80 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?

Zur Vorlagefrage

47 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Vorabentscheidungsersuchen den Fall eines türkischen Staatsangehörigen betrifft, der vor Erlass der im Ausgangsverfahren streitigen Ausweisungsverfügung sämtliche Voraussetzungen für den rechtmäßigen Genuss der Rechtsstellung nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 erfüllte.

48 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, entfaltet der genannte Art. 7 Abs. 1 unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten und beinhalten die Rechte auf dem Gebiet der Beschäftigung, die diese Vorschrift dem betroffenen türkischen Staatsangehörigen verleiht, zwangsläufig die Anerkennung eines entsprechenden Aufenthaltsrechts im Aufnahmemitgliedstaat (vgl. u. a. Urteile vom 22. Dezember 2010, Bozkurt, C-303/08, Slg. 2010, I-13445, Randnrn. 31, 35 und 36, sowie vom 16. Juni 2011, Pehlivan, C-484/07, Slg. 2011, I-5203, Randnrn. 39 und 43).

49 Nach ebenfalls ständiger Rechtsprechung kann ein Familienangehöriger eines türkischen Arbeitnehmers, der die Voraussetzungen des Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 erfüllt, die ihm nach dieser Vorschrift zustehenden Rechte nur in zwei Fällen verlieren, und zwar, wenn entweder die Anwesenheit des türkischen Migranten im Aufnahmemitgliedstaat wegen seines persönlichen Verhaltens eine tatsächliche und schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit im Sinne von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses darstellt oder der Betroffene das Hoheitsgebiet dieses Staates für einen nicht unerheblichen Zeitraum ohne berechtigte Gründe verlassen hat (vgl. u. a. Urteile Bozkurt, Randnr. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Pehlivan, Randnr. 62).

50 Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen betrifft den ersten dieser beiden Fälle, in denen es zum Verlust der Rechte kommt, die Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 den türkischen Staatsangehörigen verleiht, und insbesondere die Bestimmung des genauen Umfangs der in Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses vorgesehenen Ausnahme vom Aufenthaltsrecht aus Gründen der öffentlichen Ordnung in einem Fall wie demjenigen des Ausgangsverfahrens.

51 Es steht außer Zweifel, dass ein türkischer Staatsangehöriger wie Herr Ziebell, der im Aufnahmemitgliedstaat nach dem Beschluss Nr. 1/80 aufenthaltsberechtigt ist, sich vor den Gerichten dieses Mitgliedstaats auf den genannten Art. 14 Abs. 1 berufen kann, um die Anwendung einer mit dieser Vorschrift unvereinbaren nationalen Maßnahme zu verhindern.

52 Nachdem der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs verwiesen hat, nach der sowohl der Begriff der öffentlichen Ordnung im Sinne dieser Vorschrift als auch die insofern maßgeblichen Kriterien und die Garantien, die der Betroffene in diesem Zusammenhang geltend machen kann, entsprechend den Grundsätzen ausgelegt werden müssen, die für die Unionsbürger im Rahmen von Art. 48 Abs. 3 EWG-Vertrag (später Art. 48 Abs. 3 EG-Vertrag, dann Art. 39 Abs. 3 EG) gelten, wie er durch die Richtlinie 64/221 durchgeführt und konkretisiert wurde (vgl. u. a. Urteile vom 10. Februar 2000, Nazli, C-340/97, Slg. 2000, I-957, Randnrn. 55, 56 und 63, vom 2. Juni 2005, Dörr und Ünal, C-136/03, Slg. 2005, I-4759, Randnrn. 62 und 63 sowie die dort angeführte Rechtsprechung, und Bozkurt, Randnr. 55 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), möchte er wissen, ob, da diese Richtlinie durch die Richtlinie 2004/38 aufgehoben wurde und die Frist für die Umsetzung der letztgenannten Richtlinie abgelaufen ist, deren Vorschriften auf türkische Staatsangehörige entsprechend anzuwenden sind.

53 Was die Lage eines türkischen Staatsangehörigen wie Herrn Ziebell betrifft, der sich mehr als zehn Jahre rechtmäßig und ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, ist insbesondere zu klären, ob sich der Ausweisungsschutz, den der Betroffene nach Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 genießt, nach denselben Bestimmungen richtet, wie sie nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 den Unionsbürgern zugutekommen.

54 Nach Auffassung von Herrn Ziebell sind die Bestimmungen des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zum Ausweisungsschutz auf einen von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 erfassten Fall entsprechend anzuwenden.

55 Zur Begründung seiner Auslegung führt er an, erstens bestehe eines der Hauptziele des Assoziierungsabkommens in der Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die einen der wesentlichen Aspekte des EG-Vertrags darstelle, zweitens habe der Gerichtshof in seiner in Randnr. 52 des vorliegenden Urteils angeführten ständigen

Rechtsprechung die entsprechenden für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten geltenden Grundsätze auf türkische Staatsangehörige übertragen, die eine Rechtsposition aufgrund einer Bestimmung des Assoziierungsabkommens besäßen, und drittens hätten nach dem gegenwärtigen Stand des Unionsrechts die Art. 27 und 28 der Richtlinie 2004/38 die Bestimmungen der Richtlinie 64/221 ersetzt. Eine solche Analogie sei umso mehr geboten, als die Richtlinie 2004/38 nur den durch das Unionsrecht in seiner Auslegung durch den Gerichtshof gewährten Ausweisungsschutz präzisiert habe, indem sie die individuellen Rechte auf dem Gebiet der Freizügigkeit und des Aufenthalts, wie die Rechtsprechung sie schon vor Anwendbarkeit der Richtlinie anerkannt habe, kodifiziert, aber nicht grundlegend erweitert habe.

56 Nach Ansicht von Herrn Ziebell wäre daher seine Ausweisung aus Deutschland nur aus „zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 zulässig. Bei den von ihm begangenen Straftaten könne es sich offensichtlich nicht um solche zwingenden Gründe handeln, und seine Ausweisung aus diesem Mitgliedstaat sei daher nicht mit dem Unionsrecht vereinbar.

57 Dieser von Herrn Ziebell vertretenen Auslegung des Unionsrechts kann jedoch nicht gefolgt werden.

58 Zwar müssen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs, auf die in Randnr. 52 des vorliegenden Urteils verwiesen wird, die Grundsätze, die im Rahmen der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer betreffenden Bestimmungen des EG-Vertrags gelten, so weit wie möglich auf türkische Staatsangehörige übertragen werden, die Rechte aufgrund der Assoziation EWG–Türkei besitzen. Wie der Gerichtshof entschieden hat, muss eine solche Analogie nicht nur für die genannten Artikel des Vertrags gelten, sondern auch für die auf der Grundlage dieser Artikel erlassenen sekundärrechtlichen Vorschriften, mit denen die Artikel durchgeführt und konkretisiert werden sollen (vgl. zur Richtlinie 64/221 u. a. Urteil Dörr und Ünal).

59 Entsprechend hat der Gerichtshof zur Bestimmung des Umfangs der in Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 festgelegten Ausnahme der öffentlichen Ordnung auf seine Auslegung der in Art. 48 Abs. 3 des Vertrags und der Richtlinie 64/221 vorgesehenen gleichen Ausnahme im Bereich der Freizügigkeit der Angehörigen der Mitgliedstaaten abgestellt (vgl. u. a. Urteil Nazli).

60 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 42 ff. seiner Schlussanträge festgestellt hat, ist es jedoch nicht möglich, die Regelung zum Schutz der Unionsbürger vor Ausweisung, wie sie in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 vorgesehen ist, im Rahmen der Anwendung von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 auf die Garantien gegen die Ausweisung türkischer Staatsangehöriger zu übertragen.

61 Nach ständiger Rechtsprechung ist ein völkerrechtlicher Vertrag nämlich nicht nur nach seinem Wortlaut, sondern auch im Licht seiner Ziele auszulegen (vgl. u. a. Stellungnahme 1/91 vom 14. Dezember 1991, Slg. 1991, I-6079, Randnr. 14, und Urteil vom 2. März 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, Slg. 1999, I-1209, Randnr. 47).

62 Um festzustellen, ob sich eine Vorschrift des Unionsrechts für eine entsprechende Anwendung im Rahmen der Assoziation EWG–Türkei eignet, sind daher Zweck und Kontext des Assoziierungsabkommens mit Zweck und Kontext des betreffenden Rechtsakts des Unionsrechts zu vergleichen.

63 Erstens ist zur Assoziation EWG–Türkei festzustellen, dass das Assoziierungsabkommen nach seinem Art. 2 Abs. 1 zum Ziel hat, u. a. durch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragspartnern zu fördern.

64 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 45 und 46 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, verfolgt die Assoziation EWG–Türkei einen ausschließlich wirtschaftlichen Zweck.

65 Außerdem heißt es in Art. 12 des Assoziierungsabkommens, 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". Das Zusatzprotokoll bestimmt in seinem Art. 36 die Fristen für die schrittweise Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Republik Türkei und sieht vor, dass „der Assoziationsrat die hierfür erforderlichen Regeln festlegt". Der Beschluss Nr. 1/80 bezweckt nach seinem dritten Erwägungsgrund, im sozialen Bereich die Regelung zugunsten der türkischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu verbessern.

66 Gerade dem Wortlaut dieser Vorschriften und dem mit ihnen verfolgten Zweck hat eine ständige Rechtsprechung seit dem Urteil vom 6. Juni 1995, Bozkurt (C-434/93, Slg. 1995, I-1475, Randnrn. 19 und 20), entnommen, dass die im Rahmen der Art. 39 EG und 41 EG geltenden Grundsätze so weit wie möglich auf türkische Staatsangehörige übertragen werden müssen, die durch die Assoziation EWG–Türkei zuerkannte Rechte besitzen (vgl. Randnr. 58 des vorliegenden Urteils).

67 Konkret zum Umfang der in Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 vorgesehenen Ausnahme der öffentlichen Ordnung hat der Gerichtshof daher entschieden, dass darauf abzustellen ist, wie die gleiche Ausnahme im Bereich der Freizügigkeit der Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgelegt wird. Ferner hat der Gerichtshof in diesem Zusammenhang festgestellt, dass eine solche Auslegung umso mehr gerechtfertigt ist, als die genannte Vorschrift des Beschlusses Nr. 1/80 nahezu denselben Wortlaut wie Art. 39 Abs. 3 EG hat (vgl. u. a. Urteil vom 4. Oktober 2007, Polat, C-349/06, Slg. 2007, I-8167, Randnr. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Daraus folgt, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine solche Übertragung der Grundsätze, auf denen die unionsrechtliche Grundfreiheit der Freizügigkeit basiert, nur durch das in Art. 12 des Assoziierungsabkommens festgeschriebene Ziel der Assoziation EWG–Türkei gerechtfertigt ist, schrittweise die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen (vgl. u. a. Urteil Dörr und Ünal, Randnr. 66). Indem diese Vorschrift auf die Artikel des Vertrags über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer Bezug nimmt, bestätigt sie jedoch, dass der Assoziation ein ausschließlich wirtschaftlicher Zweck zugrunde liegt.

69 Zweitens ist zu dem betreffenden Unionsrecht zunächst darauf hinzuweisen, dass die Richtlinie 2004/38 auf die Art. 12 EG, 18 EG, 40 EG, 44 EG und 52 EG gestützt ist. Diese Richtlinie, die sich keineswegs auf die Verfolgung eines rein wirtschaftlichen Ziels beschränkt, soll die Ausübung des den Unionsbürgern unmittelbar aus dem Vertrag erwachsenden elementaren und persönlichen Rechts, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, erleichtern und bezweckt insbesondere, dieses Recht zu verstärken (vgl. Urteil vom 23. November 2010, Tsakouridis, C-145/09, Slg. 2010, I-11979, Randnr. 23).

70 Daher wird mit dieser Richtlinie eine erheblich verstärkte Regelung zum Schutz vor Ausweisungsmaßnahmen geschaffen, die umso weiter reichende Garantien vorsieht, je besser die Unionsbürger in den Aufnahmemitgliedstaat integriert sind (Urteil Tsakouridis, Randnrn. 25 bis 28 sowie 40 und 41).

71 Außerdem findet der Begriff der „zwingenden Gründe“ der öffentlichen Sicherheit in Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38, der eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit betrifft, die einen besonders hohen Schweregrad aufweist, und den Erlass einer Ausweisungsmaßnahme nur unter außergewöhnlichen Umständen zulässt, keine Entsprechung in Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 (Urteil Tsakouridis, Randnrn. 40 und 41).

72 Aus diesem Vergleich folgt, dass die Assoziation EWG–Türkei im Unterschied zum Unionsrecht, wie es sich aus der Richtlinie 2004/38 ergibt, nur ein rein wirtschaftliches Ziel verfolgt und sich auf eine schrittweise Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt.

73 Dagegen ist der Begriff der Unionsbürgerschaft, die sich allein daraus ergibt, dass eine Person die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, ohne dass es auf die Arbeitnehmereigenschaft ankommt, und die nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (vgl. u. a. Urteile vom 17. September 2002, Baumbast und R, C-413/99, Slg. 2002, I-7091, Randnr. 82, sowie vom 8. März 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Slg. 2011, I-1177, Randnr. 41), wie er in den Art. 17 EG bis 21 EG beschrieben ist, kennzeichnend für das Unionsrecht in seinem gegenwärtigen Entwicklungsstadium und rechtfertigt es, dass nur den Unionsbürgern erheblich verstärkte Garantien in Bezug auf die Ausweisung zuerkannt werden, wie diejenigen des Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38.

74 Wegen der erheblichen Unterschiede, die nicht nur im Wortlaut, sondern auch hinsichtlich des Gegenstands und des Zwecks zwischen den Bestimmungen über die Assoziation EWG–Türkei und dem die Unionsbürgerschaft betreffenden Unionsrecht bestehen, können die beiden fraglichen rechtlichen Regelungen daher nicht als gleichwertig angesehen werden, so dass die Regelung des Ausweisungsschutzes, die für Unionsbürger nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 gilt, nicht entsprechend angewandt werden kann, um die Bedeutung und die Tragweite von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 zu bestimmen.

75 Vor diesem Hintergrund erfordert eine sachdienliche Antwort an das vorlegende Gericht weiter, dass ihm bestimmte Auslegungshinweise bezüglich der konkreten Tragweite von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 im Rahmen eines Rechtsstreits wie des bei ihm anhängigen an die Hand gegeben werden.

76 Wie bereits in den Randnrn. 52, 58 und 59 des vorliegenden Urteils festgestellt, hat der Gerichtshof zur Bestimmung der Bedeutung und der Tragweite dieser Vorschrift des Beschlusses Nr. 1/80 traditionell auf die in der Richtlinie 64/221 festgeschriebenen Grundsätze abgestellt.

77 Diese Richtlinie wurde jedoch durch die Richtlinie 2004/38 aufgehoben, nach deren Art. 38 Abs. 3 Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien als Bezugnahmen auf die Richtlinie 2004/38 gelten.

78 In einem Fall wie demjenigen des Ausgangsverfahrens, in dem die maßgebliche Vorschrift der Richtlinie 2004/38 nicht entsprechend anwendbar ist (siehe Randnr. 74 des vorliegenden Urteils), ist aber für die Anwendung von Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 ein anderer unionsrechtlicher Bezugsrahmen zu bestimmen.

79 Für einen Ausländer wie Herrn Ziebell, der sich seit mehr als zehn Jahren ununterbrochen rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhält, wird dieser Bezugsrahmen mangels günstigerer Vorschriften im Assoziationsrecht EWG–Türkei durch Art. 12 der Richtlinie 2003/109 gebildet, der eine Vorschrift zum Mindestschutz vor Ausweisungen von Drittstaatsangehörigen darstellt, die in einem Mitgliedstaat die Rechtsstellung von langfristig Aufenthaltsberechtigten besitzen.

80 Nach dieser Vorschrift kann ein langfristig Aufenthaltsberechtigter nur ausgewiesen werden, wenn er eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt. Außerdem darf die Ausweisungsverfügung nicht auf wirtschaftlichen Überlegungen beruhen. Schließlich haben die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats, bevor sie eine solche Verfügung erlassen, die Dauer des Aufenthalts der betreffenden Person im Hoheitsgebiet dieses Staates, ihr Alter, die Folgen einer Ausweisung für die betreffende Person und ihre Familienangehörigen sowie ihre Bindungen zum Aufenthaltsstaat oder fehlende Bindungen zum Herkunftsstaat zu berücksichtigen.

81 Darüber hinaus ergibt sich aus einer ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Ausnahme der öffentlichen Ordnung im Bereich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Union, wie sie durch den Vertrag vorgesehen und im Rahmen der Assoziation EWG–Türkei entsprechend anwendbar ist, dass diese Ausnahme eine Abweichung von der genannten Grundfreiheit darstellt, die eng auszulegen ist und deren Umfang nicht einseitig von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann (vgl. u. a. Urteil vom 22. Dezember 2010, Bozkurt, Randnr. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

82 Entsprechend können Maßnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sind, nur getroffen werden, wenn sich nach einer Einzelfallprüfung durch die zuständigen nationalen Behörden herausstellt, dass das individuelle Verhalten der betroffenen Person eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt. Bei dieser Prüfung müssen die Behörden zudem sowohl den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als auch die Grundrechte des Betroffenen, insbesondere das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, wahren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Dezember 2010, Bozkurt, Randnrn. 57 bis 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

83 Eine solche Maßnahme kann daher nicht automatisch aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung oder zum Zweck der Generalprävention, um andere Ausländer vor der Begehung von Straftaten abzuschrecken, angeordnet werden (Urteil vom 22. Dezember 2010, Bozkurt, Randnr. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung). Wenn der Umstand, dass mehrere frühere strafrechtliche Verurteilungen vorliegen, somit für sich genommen ohne Bedeutung für die Rechtfertigung einer Ausweisung ist, die einem türkischen Staatsangehörigen Rechte nimmt, die er unmittelbar aus dem Beschluss Nr. 1/80 ableitet (vgl. Urteil Polat, Randnr. 36), muss das Gleiche erst recht für eine Rechtfertigung gelten, die auf die Dauer der Inhaftierung des Betroffenen gestützt wird.

84 Zum maßgeblichen Zeitpunkt für die Feststellung der Gegenwärtigkeit der konkreten Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ist auch darauf hinzuweisen, dass die nationalen Gerichte bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer gegen einen türkischen Staatsangehörigen verfügten Ausweisungsmaßnahme nach der letzten

Behördenentscheidung eingetretene Tatsachen zu berücksichtigen haben, die den Wegfall oder eine nicht unerhebliche Verminderung der gegenwärtigen Gefährdung mit sich bringen können, die das Verhalten des Betroffenen für das in Rede stehende Grundinteresse darstellen soll (vgl. u. a. Urteil vom 11. November 2004, Cetinkaya, C-467/02, Slg. 2004, I-10895, Randnr. 47).

85 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 62 bis 65 seiner Schlussanträge festgestellt hat, muss das vorlegende Gericht daher anhand der gegenwärtigen Situation von Herrn Ziebell die Notwendigkeit des beabsichtigten Eingriffs in dessen Aufenthaltsrecht zum Schutz des vom Aufnahmemitgliedstaat verfolgten berechtigten Ziels gegen tatsächlich vorliegende Integrationsfaktoren abwägen, die die Wiedereingliederung des Betroffenen in die Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats ermöglichen. Hierbei hat das Gericht insbesondere zu prüfen, ob das Verhalten des türkischen Staatsangehörigen gegenwärtig eine hinreichend schwere Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt, indem es sämtliche konkreten Umstände angemessen berücksichtigt, die für seine Situation kennzeichnend sind und zu denen nicht nur die in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen Gesichtspunkte zählen (vgl. Randnr. 39 des vorliegenden Urteils), sondern auch die besonders engen Bindungen des betroffenen Ausländers zur Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland, in deren Hoheitsgebiet er geboren ist, rechtmäßig während eines ununterbrochenen Zeitraums von mehr als 35 Jahren gelebt hat, inzwischen die Ehe mit einer deutschen Staatsangehörigen geschlossen hat und in einem Arbeitsverhältnis steht.

86 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass

— der den türkischen Staatsangehörigen durch diese Vorschrift gewährte Ausweisungsschutz nicht denselben Umfang aufweist wie der Schutz, den die Unionsbürger nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38 genießen, so dass

die für Unionsbürger geltende Regelung des Ausweisungsschutzes nicht entsprechend auf türkische Staatsangehörige angewandt werden kann, um die Bedeutung und die Tragweite dieses Art. 14 Abs. 1 zu bestimmen;

— diese Vorschrift des Beschlusses Nr. 1/80 dem nicht entgegensteht, dass eine auf Gründe der öffentlichen Ordnung gestützte Ausweisungsmaßnahme gegen einen türkischen Staatsangehörigen getroffen wird, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich dieses Beschlusses besitzt, sofern das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats darstellt und die Maßnahme für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist. Es obliegt dem vorlegenden Gericht, unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte der Situation des betreffenden türkischen Staatsangehörigen zu prüfen, ob eine solche Maßnahme im Ausgangsverfahren rechtlich zulässig ist.

Kosten

87 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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

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 durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 im Namen der Gemeinschaft geschlossene, gebilligte und bestätigte Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet wurde, ist dahin auszulegen, dass

— **der den türkischen Staatsangehörigen durch diese Vorschrift gewährte Ausweisungsschutz nicht denselben Umfang aufweist wie der Schutz, den die Unionsbürger nach Art. 28 Abs. 3 Buchst. a der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG genießen, so dass die für Unionsbürger geltende Regelung des Ausweisungsschutzes nicht entsprechend auf türkische Staatsangehörige angewandt werden kann, um die Bedeutung und die Tragweite dieses Art. 14 Abs. 1 zu bestimmen;**

— **diese Vorschrift des Beschlusses Nr. 1/80 dem nicht entgegensteht, dass eine auf Gründe der öffentlichen Ordnung gestützte Ausweisungsmaßnahme gegen einen türkischen Staatsangehörigen getroffen wird, der eine Rechtsposition nach Art. 7 Abs. 1 zweiter Gedankenstrich dieses Beschlusses besitzt, sofern das persönliche Verhalten des Betroffenen gegenwärtig eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft des Aufnahmemitgliedstaats darstellt und die Maßnahme für die Wahrung dieses Interesses unerlässlich ist. Es obliegt dem vorlegenden Gericht, unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Gesichtspunkte der Situation des betreffenden türkischen Staatsangehörigen zu prüfen, ob eine solche Maßnahme im Ausgangsverfahren rechtlich zulässig ist.**

Unterschriften