

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

9. Dezember 2010*

In den verbundenen Rechtssachen C-300/09 und C-301/09

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 234 EG, eingereicht vom Raad van State (Niederlande) mit Entscheidungen vom 24. Juli 2009, beim Gerichtshof eingegangen am 30. Juli 2009, in den Verfahren

Staatssecretaris van Justitie

gegen

F. Toprak (C-300/09),

I. Oguz (C-301/09)

erlässt

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J. N. Cunha Rodrigues, der Richter A. Rosas, U. Löhmus und A. Ó Caoimh sowie der Richterin P. Lindh (Berichterstatlerin),

Generalanwältin: J. Kokott,
Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

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

- der dänischen Regierung, vertreten durch V. Pasternak Jørgensen und R. Holdgaard als Bevollmächtigte,

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

— der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Rozet und M. van Beek als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung der Generalanwältin ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssachen zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen 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 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen Herrn Toprak in der Rechtssache C-300/09 und Herrn Oguz in der Rechtssache C-301/09 einerseits und dem Staatssecretaris van Justitie (Staatssekretär für Justiz) andererseits wegen dessen Weigerung, ihre befristete Aufenthaltserlaubnis zu ändern.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Assoziierungsabkommen

- 3 Gemäß seinem Art. 2 Abs. 1 ist Ziel des Assoziierungsabkommens, durch die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs 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 bessern und später den Beitritt der Republik Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern.

Beschluss Nr. 1/80

- 4 Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 hat folgenden Wortlaut:

„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 Mitgliedstaats eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben;

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

5 Art. 13 des 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.“

Zusatzprotokoll

6 Das am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichnete und mit der 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) ist nach seinem Art. 62 Bestandteil des Assoziierungsabkommens.

7 Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls sieht vor:

„Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen.“

Nationales Recht

- 8 Am 1. Dezember 1980 waren die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern in den Niederlanden durch das Ausländergesetz (Vreemdelingenwet) (Stb. 1965, Nr. 40), das am 1. Januar 1967 in Kraft getreten ist, sowie eine Ausländerverordnung (Vreemdelingenbesluit) und eine Ausländerrundverfügung von 1966 (Vreemdelingencirculaire 1966) geregelt.
- 9 Aus den Vorlageentscheidungen geht hervor, dass am 1. Dezember 1980 folgende Regelung galt.
- 10 Ein Ausländer, der mindestens drei Jahre lang mit einer Person verheiratet war, die über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt, und der sich ebenfalls drei Jahre lang mit einer Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden aufhielt, die mit der Beschränkung „für den Aufenthalt beim Ehegatten“ verbunden war, konnte trotz Beendigung der Ehe grundsätzlich eine eigene Aufenthaltserlaubnis beanspruchen. Die Erteilung einer solchen Erlaubnis konnte jedoch abgelehnt werden, wenn der Ausländer nicht über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts verfügte. Im Übrigen konnte eine Aufenthaltserlaubnis ausnahmsweise aus zwingenden humanitären Gründen oder in dem Fall erteilt werden, dass die von dem Ausländer ausgeübte Tätigkeit einem wesentlichen Interesse des Königreichs der Niederlande diene.

- 11 Diese Regelung wurde durch eine 1982 erlassene Ausländerrundverfügung (im Folgenden: Rundverfügung von 1982) mit Wirkung vom 1. Februar 1983 in zwei Aspekten geändert. Erstens wurde die Aufenthaltsdauer vor der Beendigung oder Auflösung der Ehe von drei Jahren auf ein Jahr herabgesetzt. Zweitens konnte dem Ausländer der Mangel ausreichender Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts nur entgegengehalten werden, wenn die zuständigen Behörden von ihm verlangen konnten, dass er sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stelle.

- 12 Am 1. April 2001 trat das Gesetz vom 23. November 2000 zur umfassenden Neuregelung des Ausländergesetzes (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) (Stb. 2000, Nr. 495) in Kraft. Dieses Gesetz wurde von einer im Lauf des Jahres 2000 erlassenen Ausländerverordnung (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, Nr. 497, im Folgenden: VO 2000) und einer im selben Jahr erlassenen Ausländerrundverfügung (Vreemdelingencirculaire 2000, im Folgenden: Rundverfügung von 2000) begleitet.

- 13 Mit Inkrafttreten der VO 2000 und der Rundverfügung von 2000 am 1. April 2001 wurden die Änderungen von 1982 obsolet und die am 1. Dezember 1980 für die Erteilung einer eigenen Aufenthaltserlaubnis geltenden Bedingungen wieder eingeführt.

- 14 Auf der Grundlage von Art. 9.6 der VO 2000 wurden jedoch Übergangsregeln für die Ausländer vorgesehen, die aufgrund ihrer Ehe vor dem 11. Dezember 2000 eine Aufenthaltserlaubnis besessen haben. Danach kann einem ausländischen Staatsangehörigen eine an die Bedingung der „Suche und Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit“ geknüpfte Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn er mindestens ein Jahr lang eine Aufenthaltserlaubnis aufgrund einer Ehe besessen hat, die vor ihrer Beendigung oder Auflösung drei Jahre Bestand hatte.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rechtssache Toprak (C-300/09)

- 15 Der türkische Staatsangehörige Herr Toprak ging am 14. Juni 2001 die Ehe mit einer niederländischen Staatsangehörigen ein. Am 21. Mai 2002 reiste er mit einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis in die Niederlande ein, die durch eine befristete Aufenthaltserlaubnis mit der Beschränkung „für den Aufenthalt beim Ehegatten“ ersetzt wurde, deren Geltungsdauer bis zum 24. September 2006 verlängert wurde.
- 16 Die eheliche Lebensgemeinschaft zwischen Herrn Toprak und seiner Ehefrau wurde am 12. April 2004, d. h. weniger als drei Jahre nach der Eheschließung, in tatsächlicher Hinsicht beendet, und die Ehe wurde am 30. Dezember 2004, d. h. mehr als drei Jahre nach der Eheschließung, geschieden. Folglich hielt sich Herr Toprak zwischen seiner Einreise in die Niederlande und der tatsächlichen Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft weniger als drei Jahre bei seiner Ehefrau in den Niederlanden auf.
- 17 Nach seiner Scheidung stellte Herr Toprak mehrere Anträge, die Beschränkung auf den „Aufenthalt beim Ehegatten“ durch die Beschränkung auf die „Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit“ zu ersetzen und die Geltungsdauer der befristeten Aufenthaltserlaubnis zu verlängern.
- 18 Der zuständige Minister lehnte die Anträge von Herrn Toprak mit der Begründung ab, dieser erfülle seit der tatsächlichen Beendigung der ehelichen Lebensgemeinschaft nicht mehr die Bedingung des Aufenthalts beim Ehegatten. Außerdem habe Herr Toprak, obwohl er in den Niederlanden gearbeitet habe, auch nicht hinreichend dargetan, dass er zu diesem Zeitpunkt die Bedingungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit gemäß Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 erfülle. Insbesondere habe er weder dargetan, dass

er ein Jahr lang ununterbrochen bei demselben Arbeitgeber beschäftigt gewesen sei, noch dessen Bereitschaft, ihn weiter zu beschäftigen. Darüber hinaus diene seine unselbständige Erwerbstätigkeit auch keinem wesentlichen Interesse des Königreichs der Niederlande.

- 19 Herr Toprak legte Widerspruch beim Staatssecretaris van Justitie ein. Dieser wies den Widerspruch als unbegründet ab.
- 20 Herr Toprak erhob sodann Klage bei der Rechtbank 's-Gravenhage. Das Gericht vertrat die Auffassung, dass die Verschärfung der Politik gegenüber Personen wie Herrn Toprak nach einer früheren Lockerung eine „neue Beschränkung“ im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 darstelle. Folglich gab es der Klage statt, hob den Zurückweisungsbeschluss des Staatssecretaris van Justitie auf und verpflichtete diesen, eine neue Entscheidung zu erlassen. Der Staatssecretaris van Justitie legte gegen das Urteil Berufung beim Raad van State ein.

Rechtssache Oguz (C-301/09)

- 21 Herr Oguz ist ein türkischer Staatsangehöriger, der mit einer türkischen Staatsangehörigen verheiratet war, die eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis in den Niederlanden besaß. Die Ehe wurde am 12. August 2002 geschlossen. Als Herr Oguz ein Jahr später in die Niederlande einreiste, erhielt er eine an die Bedingung des „Aufenthalts beim Ehegatten“ geknüpfte befristete Aufenthaltserlaubnis, deren Gültigkeitsdauer bis August 2009 verlängert wurde.

- 22 Die eheliche Lebensgemeinschaft zwischen Herrn Oguz und seiner Ehefrau wurde am 16. Oktober 2005 in tatsächlicher Hinsicht beendet, und die Ehe wurde am 21. Juli 2006 geschieden, d. h., beide Ereignisse lagen mehr als drei Jahre nach der Eheschließung. Jedoch hielt sich Herr Oguz zwischen seiner Einreise in die Niederlande im Jahr 2003 und der tatsächlichen Beendigung seiner Ehe weniger als drei Jahre bei seiner Ehefrau in den Niederlanden auf.
- 23 Am 12. April 2006 beantragte Herr Oguz, die Beschränkung seiner Aufenthaltserlaubnis für den „Aufenthalt beim Ehegatten“ in eine Beschränkung „zur Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit“ abzuändern. Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass Herr Oguz für die Zeit vom 1. April bis 1. Oktober 2004 einen Arbeitsvertrag geschlossen hatte, ab 16. Oktober 2005 bei einem anderen Arbeitgeber arbeitete und ab 1. Februar 2006 bei einem dritten Arbeitgeber beschäftigt war.
- 24 Der Antrag auf Änderung der befristeten Aufenthaltserlaubnis von Herrn Oguz wurde mit mehreren Entscheidungen des zuständigen Ministers mit der Begründung abgelehnt, dass Herr Oguz ab der Beendigung seiner Ehe nicht mehr die Bedingung des „Aufenthalts beim Ehegatten“ erfülle, die der Erteilung seiner Aufenthaltserlaubnis zugrunde gelegen habe. Außerdem habe Herr Oguz nicht hinreichend dargetan, dass er eine Aufenthaltserlaubnis für die Ausübung einer abhängigen Erwerbstätigkeit gemäß Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 beanspruchen könne. Insbesondere habe er weder dargetan, dass er ein Jahr lang bei demselben Arbeitgeber gearbeitet habe, noch dessen Bereitschaft, ihn weiter zu beschäftigen. Im Übrigen diene seine unselbständige Erwerbstätigkeit keinem wesentlichen Interesse des Königreichs der Niederlande.
- 25 Herr Oguz legte Widerspruch beim Staatssecretaris van Justitie ein, der diesen als unbegründet ansah.

- 26 Der Staatssecretaris van Justitie machte insbesondere geltend, Herr Oguz könne keine Aufenthaltserlaubnis aufgrund der Übergangsregeln gemäß Art. 9.6 der VO 2000 beanspruchen, da er seine Aufenthaltserlaubnis nicht vor dem 11. Dezember 2000 erhalten habe.
- 27 Herr Oguz erhob Klage bei der Rechtbank 's-Gravenhage. Das Gericht vertrat die Auffassung, der Staatssecretaris van Justitie habe zu Unrecht Art. 9.6 der VO 2000 herangezogen; er hätte vielmehr auf die ab 1983 verfolgte Politik abstellen müssen. Es gab der Klage von Herrn Oguz statt, da die verschärfte Regelung, die der Staatssecretaris van Justitie auf diesen angewandt habe, nach einer früheren Lockerung zugunsten türkischer Staatsangehöriger eine „neue Beschränkung“ darstelle, die Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 entgegenstehe. Das Gericht hob daher die Entscheidungen des Staatssecretaris van Justitie auf und verpflichtete diesen, eine neue Entscheidung zu erlassen. Der Staatssecretaris van Justitie legte gegen das Urteil Berufung beim Raad van State ein.

Vorlagefrage

- 28 Unter diesen Umständen hat der Raad van State die Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof in beiden Rechtssachen folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen, dass unter einer neuen Beschränkung im Sinne dieser Vorschrift auch eine Verschärfung gegenüber einer nach dem 1. Dezember 1980 in Kraft getretenen Bestimmung zu verstehen ist, die eine Lockerung der am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmung vorsah, wenn die Verschärfung keine Verschlechterung gegenüber der am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmung beinhaltet?

- 29 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 2. Oktober 2009 sind die Rechts-sachen C-300/09 und C-301/09 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Ver-fahren und zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

Zur Vorlagefrage

Vorbemerkung

- 30 Zunächst ist festzustellen, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht nur auf Be-stimmungen in einer Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift, sondern auch auf Be-stimmungen in einer Rundverfügung angewandt werden kann, in der die betreffende Regierung darlegt, wie sie das Recht anwenden will.
- 31 Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 bezieht sich auf die von den Mitgliedstaaten einge-führten Beschränkungen, ohne anzugeben, durch welche Art Rechtsakt solche Be-schränkungen eingeführt werden.
- 32 Im Urteil vom 10. April 2008, Kommission/Niederlande (C-398/06), hat der Ge-richtshof die Rechtmäßigkeit einer Ausländerrundverfügung im Hinblick auf das abgeleitete Unionsrecht über die Freizügigkeit geprüft, die den in den Ausgangsver-fahren umstrittenen Rundverfügungen vergleichbar war. Er hat befunden, dass die Rundverfügung gegen dieses Recht verstieß.
- 33 Es steht fest, dass die Rundverfügung von 1982 und die Rundverfügung von 2000 wie die in der Rechtssache Kommission/Niederlande streitige Rundverfügung Auswir-kungen auf die betroffenen Ausländer einschließlich der türkischen Staatsangehöri-gen haben.

- 34 Folglich kann Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 auf die Bestimmungen solcher Rundverfügungen Anwendung finden.

Antwort des Gerichtshofs

- 35 Mit seiner Frage möchte das vorlegende Gericht im Zusammenhang mit einer die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an türkische Arbeitnehmer wie Herrn Toprak und Herrn Oguz betreffenden nationalen Regelung wissen, ob Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass eine Verschärfung gegenüber einer nach dem 1. Dezember 1980 in Kraft getretenen Regelung, die eine Lockerung der am 1. Dezember 1980 geltenden Regelung vorsieht, eine „neue Beschränkung“ im Sinne dieser Vorschrift darstellt, auch wenn diese Verschärfung die Bedingungen für die Erteilung der Erlaubnis im Vergleich zu den Bedingungen gemäß der am 1. Dezember 1980 geltenden Regelung nicht verschlechtert.
- 36 Die Frage des Raad van State bezieht sich daher im Wesentlichen auf die Bestimmung des Bezugszeitpunkts für die Prüfung, ob eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 vorliegt.
- 37 Die niederländische Regierung bestreitet zwar nicht, dass Herr Toprak und Herr Oguz in den Niederlanden gearbeitet haben, hält dies aber für unerheblich, da Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 im vorliegenden Fall bereits aus dem Grund nicht anwendbar sei, weil die in den Ausgangsverfahren umstrittene Regelung nicht die Bedingungen für den Zugang der in dieser Vorschrift erwähnten türkischen Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt betreffe, sondern Rechte ausländischer Ehegatten in Bezug auf Familienzusammenführung.

- 38 Dieser Einwand ist zu prüfen, bevor gegebenenfalls auf die Frage des vorliegenden Gerichts zu antworten ist.
- 39 Die niederländische Regierung führt aus, ausländische Staatsangehörige hätten nach dreijähriger Ehe und einem aufgrund dieser Ehe gewährten ebenso langen Aufenthalt in den Niederlanden grundsätzlich Anspruch auf einen eigenen Aufenthaltstitel, der nicht auf den Aufenthalt bei ihrem Ehegatten beschränkt sei. Erübrige sich jedoch wegen Beendigung der ehelichen Beziehung vor Ablauf dieser drei Jahre die Notwendigkeit einer Familienzusammenführung, werde das Aufenthaltsrecht dadurch grundsätzlich beendet. Diese Regelung beziehe sich nicht auf Arbeitnehmer, so dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht anwendbar sei. Was ausländische Staatsangehörige türkischer Nationalität anbelange, hätten diese daher, sofern die eheliche Beziehung innerhalb der drei Jahre beendet worden sei, kein Aufenthaltsrecht gemäß dieser Vorschrift und könnten ein solches nur aus Art. 6 des Beschlusses Nr. 1/80 herleiten, wenn sie die in dieser Vorschrift aufgestellte Bedingung einer regelmäßigen Beschäftigung beim selben Arbeitnehmer erfüllten.
- 40 In dieser Hinsicht bezieht sich diese Regelung zwar nicht unmittelbar auf ausländische Arbeitnehmer, sondern betrifft ausländische Staatsangehörige, die mit Personen verheiratet sind, die ein unbefristetes Aufenthaltsrecht in den Niederlanden besitzen.
- 41 Gleichwohl kann eine solche Regelung dadurch Auswirkungen auf ausländische, vor allem türkische Arbeitnehmer haben, dass sie die Bedingungen für die Erteilung einer eigenen, nicht mit dem Aufenthalt beim Ehegatten verknüpften Aufenthaltserlaubnis vorgibt.
- 42 Den Akten zufolge hat sich die Rechtslage türkischer Arbeitnehmer, deren Ehegatte ein unbefristetes Aufenthaltsrecht in den Niederlanden besitzt, insbesondere niederländischer Staatsangehöriger ist, in Bezug auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ab dem 1. April 2001 geändert. Im Gegensatz zu der Rechtslage, die seit

dem 1. Februar 1983 gegolten hat, gilt für diese Arbeitnehmer seit diesem Zeitpunkt wieder die Bedingung eines dreijährigen Aufenthalts bei ihrem Ehegatten in den Niederlanden.

- 43 Der Gerichtshof hat sich bereits im Hinblick auf die in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls und Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 enthaltenen Stillhalteklauseln zu den Änderungen der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an türkische Staatsangehörige geäußert. Danach stellt die Einführung einer Visumpflicht für die Ausübung bestimmter Dienstleistungen in Deutschland, die vor Inkrafttreten des Zusatzprotokolls nicht gegolten hat, eine „neue Beschränkung“ im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls dar (Urteil vom 19. Februar 2009, Soy-sal und Savatli, C-228/06, Slg. 2009, I-1031, Randnr. 57). Auch die Einführung von Gebühren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, deren Höhe im Vergleich zu den von Gemeinschaftsangehörigen unter gleichartigen Umständen verlangten Gebühren unverhältnismäßig ist, beinhaltet eine gemäß Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verbotene Beschränkung (Urteil vom 17. September 2009, Sahin, C-242/06, Slg. 2009, I-8465, Randnr. 74).
- 44 In den vorliegenden Rechtssachen hat die in den Ausgangsverfahren umstrittene niederländische Regelung ebenfalls Änderungen der Anforderungen für die Erteilung bestimmter Aufenthaltserlaubnisse zur Folge. Sofern diese Änderungen die Rechtslage von türkischen Arbeitnehmern wie Herrn Toprak und Herrn Oguz betreffen, fällt diese Regelung unter Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80.
- 45 Der Anwendung von Art. 13 dieses Beschlusses steht in keiner Weise entgegen, dass die betreffenden Arbeitnehmer nicht bereits in den Arbeitsmarkt der Niederlande integriert sind, also die Voraussetzungen gemäß Art. 6 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht erfüllen. Der Gerichtshof hat bereits entschieden, dass die Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 nicht dazu dient, die schon in den Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats integrierten türkischen Staatsangehörigen zu schützen, sondern gerade für die türkischen Staatsangehörigen gelten soll, die noch keine Rechte in Bezug auf Beschäftigung und entsprechend auf Aufenthalt nach Art. 6 Abs. 1 dieses

Beschlusses genießen (vgl. Urteile vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a., C-317/01 und C-369/01, Slg. 2003, I-12301, Randnr. 83, und vom 29. April 2010, Kommission/Niederlande, C-92/07, Slg. 2010, I-3683, Randnr. 45).

- 46 Folglich ist das Vorbringen der niederländischen Regierung zurückzuweisen, Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 sei nicht auf die in den Ausgangsverfahren streitige Regelung anwendbar, da diese nicht in dieser Vorschrift vorgesehene Bedingungen für den Zugang türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt, sondern Rechte ausländischer Ehegatten in Bezug auf Familienzusammenführung betreffe.
- 47 Es ist daher der Bezugszeitpunkt für die Beurteilung, ob eine „neue Beschränkung“ im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 vorliegt, zu prüfen.
- 48 Die niederländische, die dänische und die deutsche Regierung vertreten die Auffassung, für die Bewertung, ob ein Gesetz oder eine besondere Politik die Rechtslage türkischer Arbeitnehmer erschwere, sei ausschließlich der 1. Dezember 1980 maßgebend. Jede spätere Änderung, die diese Arbeitnehmer weiter begünstige, sei unbeachtlich.
- 49 Da der Wortlaut von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 keinen bestimmten Zeitpunkt angibt, ab dem die Stillhalteklausele gilt, kann das Vorliegen „neuer Beschränkungen“ im Sinne dieser Vorschrift nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmungen beurteilt werden, in deren Zusammenhang sie steht, im vorliegenden Fall dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 1/80. Der Gerichtshof hat bereits mehrfach auf diesen Ausgangspunkt abgestellt. So hat der Gerichtshof in Randnr. 49 des Urteils vom 29. April 2010, Kommission/Niederlande, befunden, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 von dem Zeitpunkt an, zu dem dieser Beschluss in den Niederlanden in Kraft getreten ist, der Einführung neuer Beschränkungen der Ausübung

der Arbeitnehmerfreizügigkeit in das niederländische Recht entgegensteht (vgl. auch u. a. Urteile Abatay u. a., Randnr. 74, und Sahin, Randnr. 63, sowie entsprechend im Hinblick auf die in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls enthaltene Stillhalteklausele Urteile Abatay u. a., Randnr. 66, sowie Soysal und Savatli, Randnr. 47).

- 50 Das heißt jedoch nicht, dass nur dieser Zeitpunkt maßgebend ist.
- 51 Um die Tragweite des Begriffs „neue Beschränkungen“ zu bestimmen, ist auf das mit Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verfolgte Ziel abzustellen.
- 52 In Randnr. 72 des Urteils Abatay u. a. hat der Gerichtshof befunden, dass die Stillhalteklausele in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 und Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls dasselbe Ziel verfolgen, nämlich dadurch günstige Bedingungen für die schrittweise Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs zu schaffen, dass den innerstaatlichen Stellen verboten wird, neue Hindernisse für diese Freiheiten einzuführen, um die schrittweise Herstellung dieser Freiheiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Republik Türkei nicht zu erschweren.
- 53 Im Urteil vom 20. September 2007, Tum und Dari (C-16/05, Slg. 2007, I-7415, Randnr. 61), hat der Gerichtshof hinzugefügt, dass Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls darauf gerichtet ist, günstige Bedingungen für die schrittweise Verwirklichung der Niederlassungsfreiheit zu schaffen, indem diese Vorschrift den innerstaatlichen Stellen das absolute Verbot auferlegt, durch eine Verschärfung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Bedingungen neue Hindernisse für die Ausübung dieser Freiheit einzuführen.

- 54 Die übereinstimmende Auslegung der von Art. 41 des Zusatzprotokolls und Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verfolgten Ziele führt zu der Feststellung, dass sich die Tragweite der Stillhalteverpflichtung gemäß Art. 13 dieses Beschlusses entsprechend auf sämtliche neuen Hindernisse für die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erstreckt, die eine Verschärfung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Bedingungen darstellen.
- 55 Es muss daher auch gewährleistet sein, dass sich die Mitgliedstaaten nicht von dem verfolgten Ziel entfernen, indem sie von Bestimmungen abgehen, die sie in ihrem Gebiet nach Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 zugunsten der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer erlassen haben.
- 56 In Fällen wie den Ausgangsverfahren ist deshalb der Bezugszeitpunkt für die Beurteilung, ob die Einführung neuer Regeln zu „neuen Beschränkungen“ führt, der Zeitpunkt des Erlasses solcher Bestimmungen.
- 57 Diese Auslegung folgt der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Auslegung der Stillhalteklauseln in anderen Bereichen des Unionsrechts, insbesondere beim Recht auf Vorsteuerabzug gemäß der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern — Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (ABl. L 145, S. 1, im Folgenden: Sechste Richtlinie) und im Bereich der Kapitalverkehrsfreiheit.
- 58 Zur Mehrwertsteuer hat der Gerichtshof befunden, dass eine nationale Regelung gegen die Stillhalteklauseel gemäß Art. 17 Abs. 6 der Sechsten Richtlinie verstößt, wenn sie nach dem Inkrafttreten dieser Richtlinie die bestehenden Ausschlussstatbestände erweitert und sich damit vom Ziel dieser Richtlinie entfernt. Dies gilt für jede

Änderung nach dem Inkrafttreten der Sechsten Richtlinie, die die unmittelbar vor dieser Änderung geltenden Ausschlusstabbestände erweitert. Dabei spielt es keine Rolle, dass die Änderung nicht die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Sechsten Richtlinie geltenden Ausschlusstabbestände ausgeweitet hat (vgl. Urteil vom 14. Juni 2001, Kommission/Frankreich, C-40/00, Slg. 2001, I-4539, Randnrn. 17 bis 19).

- 59 Der Gerichtshof hat sich entsprechend zu der in Art. 57 Abs. 1 EG vorgesehenen Ausnahme im Bereich der Kapitalverkehrsfreiheit geäußert, nach der Beschränkungen für Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern, die in der nationalen Rechtsordnung am 31. Dezember 1993 bestanden, aufrechterhalten werden dürfen. Der Begriff der zu diesem Zeitpunkt, d. h. am 31. Dezember 1993, bestehenden Beschränkung setzt voraus, dass der rechtliche Rahmen, in den sich die betreffende Beschränkung einfügt, seit diesem Datum ununterbrochen Teil der nationalen Rechtsordnung gewesen ist. Wäre dies anders, könnte ein Mitgliedstaat nämlich jederzeit Beschränkungen für Kapitalbewegungen nach oder aus dritten Ländern wieder einführen, die in der nationalen Rechtsordnung am 31. Dezember 1993 bestanden, die aber nicht aufrechterhalten worden sind. Folglich betrifft die Ausnahme keine Bestimmung, durch die ein Hindernis, das nach der Aufhebung der früheren Regelung nicht mehr bestanden hat, wieder eingeführt worden ist (Urteil vom 18. Dezember 2007, A, C-101/05, Slg. 2007, I-11531, Randnrn. 48 und 49).
- 60 Es ist daher festzustellen, dass ein Mitgliedstaat dadurch, dass er Bestimmungen erlassen hat, die die für die türkischen Arbeitnehmer geltenden Bedingungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Vergleich zu den Bedingungen verschärfen, die für sie zuvor unter der nach Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 in dem betreffenden Hoheitsgebiet geltenden Regelung anwendbar waren, „neue Beschränkungen“ im Sinne von Art. 13 dieses Beschlusses einführt.
- 61 Unter Umständen wie in den Ausgangsverfahren hat das nationale Gericht zu prüfen, ob die Rundverfügung 2000 die Erlangung einer eigenen Aufenthaltserlaubnis für

türkische Arbeitnehmer im Vergleich zur Rundverfügung von 1982 erschwert und Herr Toprak und Herr Oguz die in der Rundverfügung von 1982 vorgesehenen Anforderungen erfüllt haben. Sollte es gemäß der Rundverfügung 2000 schwieriger sein, eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, handelt es sich bei der Rundverfügung um eine „neue Beschränkung“ im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80, auch wenn sie nur die Bestimmungen wieder einführt, die am 1. Dezember 1980 im niederländischen Recht gegolten haben.

- 62 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass unter den Umständen der Ausgangsverfahren, die eine nationale Bestimmung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an türkische Arbeitnehmer betreffen, Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass eine Verschärfung einer nach dem 1. Dezember 1980 eingeführten Bestimmung, die eine Erleichterung der am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmung vorsah, eine „neue Beschränkung“ im Sinne dieser Vorschrift darstellt, auch wenn diese Verschärfung nicht die Bedingungen für die Erteilung der Erlaubnis im Vergleich zu den sich aus der am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmung ergebenden Bedingungen verschlechtert; es ist Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob dies der Fall ist.

Kosten

- 63 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreitigkeiten; 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:

Unter den Umständen der Ausgangsverfahren, die eine nationale Bestimmung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an türkische Arbeitnehmer betreffen, ist Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des mit dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei eingerichteten Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation dahin auszulegen, dass eine Verschärfung einer nach dem 1. Dezember 1980 eingeführten Bestimmung, die eine Erleichterung der am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmung vorsah, eine „neue Beschränkung“ im Sinne dieser Vorschrift darstellt, auch wenn diese Verschärfung nicht die Bedingungen für die Erteilung der Erlaubnis im Vergleich zu den sich aus der am 1. Dezember 1980 geltenden Bestimmung ergebenden Bedingungen verschlechtert; es ist Sache des nationalen Gerichts, zu prüfen, ob dies der Fall ist.

Unterschriften