



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

12. Dezember 2019*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung –
Einwanderungspolitik – Richtlinie 2003/86/EG – Recht auf Familienzusammenführung –
Voraussetzungen für die Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung – Begriff ‚Gründe der
öffentlichen Ordnung‘ – Ablehnung eines Einreise- und Aufenthaltsantrags eines Familienmitglieds –
Entzug eines Aufenthaltstitels eines Familienmitglieds bzw. Ablehnung seiner Verlängerung“

In den verbundenen Rechtssachen C-381/18 und C-382/18

betreffend zwei Vorabentscheidungsersuchen gemäß Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State
(Staatsrat, Niederlande) mit Entscheidungen vom 6. Juni 2018, beim Gerichtshof eingegangen am
11. Juni 2018, in den Verfahren

G.S. (C-381/18),

V.G. (C-382/18)

gegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, der Vizepräsidentin des Gerichtshofs R. Silva
de Lapuerta, der Richter M. Safjan und L. Bay Larsen (Berichterstatte) sowie der Richterin C. Toader,

Generalanwalt: G. Pitruzzella,

Kanzler: C. Strömholm, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 2. Mai 2019,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von G.S., vertreten durch M. Strooij und J. Hoftijzer, advocaten,
- von V.G., vertreten durch V. Sarkisian und N. Melehi, advocaten,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch M. K. Bulterman, M. L. Noort, M. A. M. de Ree
sowie J. M. Hoogveld als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

- der deutschen Regierung, ursprünglich vertreten durch T. Henze und R. Kanitz, dann durch R. Kanitz als Bevollmächtigte,
- der polnischen Regierung, vertreten durch B. Majczyna als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch C. Cattabriga und G. Wils als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Juli 2019

folgendes

Urteil

- 1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung von Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. 2003, L 251, S. 12).
- 2 Sie ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen G.S. (Rechtssache C-381/18) und V.G. (Rechtssache C-382/18) auf der einen und dem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, Niederlande; im Folgenden: Staatssecretaris) auf der anderen Seite über die Rechtmäßigkeit zum einen eines Bescheids, mit dem die Verlängerung der Aufenthaltsgenehmigung für G.S. zum Zwecke der Familienzusammenführung abgelehnt und diese Aufenthaltsgenehmigung rückwirkend entzogen wurde, sowie zum anderen eines Bescheids über die Ablehnung des Antrags von V.G. auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Familienzusammenführung.

Rechtlicher Rahmen

Richtlinie 2003/86

- 3 Die Erwägungsgründe 2 und 14 der Richtlinie 2003/86 lauten wie folgt:
 - „(2) Maßnahmen zur Familienzusammenführung sollten in Übereinstimmung mit der Verpflichtung zum Schutz der Familie und zur Achtung des Familienlebens getroffen werden, die in zahlreichen Instrumenten des Völkerrechts verankert ist. Diese Richtlinie steht im Einklang mit den Grundrechten und berücksichtigt die Grundsätze, die insbesondere in Artikel 8 der [am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten] Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden.
- ...
- (14) Die Familienzusammenführung kann aus besonderen Gründen abgelehnt werden. Darüber hinaus sollte die Person, die die Familienzusammenführung erreichen möchte, keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Der Begriff der öffentlichen Ordnung kann die Verurteilung wegen der Begehung einer schwerwiegenden Straftat umfassen. Das Konzept der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Sicherheit deckt auch Fälle ab, in denen ein Drittstaatsangehöriger einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt, eine solche Vereinigung unterstützt oder extremistische Bestrebungen hat.“

4 Nach Art. 2 Buchst. c dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Zusammenführender“ „den sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen, der oder dessen Familienangehörige einen Antrag auf Familienzusammenführung mit ihm stellt bzw. stellen“.

5 Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie bestimmt:

„Diese Richtlinie findet auf die Familienangehörigen eines Unionsbürgers keine Anwendung.“

6 Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie vorbehaltlich der in ihrem Kapitel IV sowie in ihrem Art. 16 genannten Bedingungen den dort angeführten Familienangehörigen die Einreise und den Aufenthalt gestatten.

7 Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit ablehnen.

(2) Die Mitgliedstaaten können aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit den Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen entziehen oder dessen Verlängerung ablehnen.

Trifft ein Mitgliedstaat eine entsprechende Entscheidung, so berücksichtigt er neben Artikel 17 die Schwere oder die Art des von dem Familienangehörigen begangenen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit oder die von dieser Person ausgehende Gefahr.“

8 Art. 17 der Richtlinie lautet wie folgt:

„Im Fall der Ablehnung eines Antrags, dem Entzug oder der Nichtverlängerung des Aufenthaltstitels sowie der Rückführung des Zusammenführenden oder seiner Familienangehörigen berücksichtigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen der betreffenden Person und die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland.“

Richtlinie 2004/38/EG

9 Art. 27 Abs. 2 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. 2004, L 158, S. 77, berichtigt in ABl. 2004, L 229, S. 35) bestimmt:

„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.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

Rechtssache C-381/18

- 10 Am 8. April 2009 erhielt der Drittstaatsangehörige G.S. in den Niederlanden auf der Grundlage der innerstaatlichen Rechtsvorschriften über die Familienzusammenführung eine Aufenthaltsgenehmigung als „Partner“ eines Zusammenführenden. Diese Genehmigung wurde für den Zeitraum vom 9. März 2010 bis zum 28. August 2014 verlängert.
- 11 Am 17. August 2012 wurde G.S. in der Schweiz wegen Beteiligung an einem Drogenhandel im Tatzeitraum bis zum 4. September 2010 zu einer Freiheitsstrafe von vier Jahren und drei Monaten verurteilt.
- 12 In weiterer Folge stellte er einen Antrag auf Verlängerung seiner Aufenthaltsgenehmigung in den Niederlanden.
- 13 Am 24. September 2015 wies der Staatssekretaris diesen Antrag aus Gründen der öffentlichen Ordnung ab. Zudem entzog er G.S. rückwirkend zum 4. September 2010 seine Aufenthaltsgenehmigung und verhängte ein Einreiseverbot gegen ihn.
- 14 Der Staatssekretaris gründete diese Entscheidungen auf einen im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Beurteilungsrahmen zum Entzug einer Aufenthaltsgenehmigung bzw. zur Ablehnung ihrer Verlängerung im Fall der Verurteilung der betreffenden Person zu einer im Verhältnis zur Dauer ihres rechtmäßigen Aufenthalts in den Niederlanden hinreichend schweren Strafe. Des Weiteren nahm er eine Abwägung der Interessen des Betroffenen und seines Partners mit dem allgemeinen Interesse des Schutzes der öffentlichen Ordnung vor.
- 15 In weiterer Folge gab der Staatssekretaris einem von G.S. erhobenen Rechtsbehelf mit Bescheid vom 21. Oktober 2016 hinsichtlich des Einreiseverbots statt und verfügte, dass er sich nicht rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Niederlande aufhalten könne. Im Übrigen wurden die ursprünglichen Entscheidungen aufrechterhalten.
- 16 G.S. erhob Klage gegen die Bescheide des Staatssekretaris bei der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Gericht erster Instanz Den Haag, Außenstelle Amsterdam, Niederlande). Mit Urteil vom 3. Februar 2017 erklärte dieses Gericht den Bescheid vom 24. September 2015 hinsichtlich der Verhängung eines Einreiseverbots sowie den Bescheid vom 21. Oktober 2016 hinsichtlich des Ausspruchs, dass G.S. sich nicht regelmäßig im Hoheitsgebiet der Niederlande aufhalten dürfe, für nichtig. Im Übrigen wies es die Klage jedoch als unbegründet ab.
- 17 G.S. legte gegen dieses Urteil Berufung beim vorlegenden Gericht ein.
- 18 Für das vorlegende Gericht stellt sich die Frage, ob die zuständige Behörde festzustellen hat, dass das individuelle Verhalten des betroffenen Drittstaatsangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt, um sich zu Recht auf Gründe der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 berufen zu können.
- 19 Es weist darauf hin, dass ein solches Erfordernis aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs in den Urteilen vom 11. Juni 2015, Zh. und O. (C-554/13, EU:C:2015:377), vom 24. Juni 2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413), und vom 15. Februar 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), sowie aus der Regelung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Richtlinie 2003/86 insbesondere nach dem Urteil vom 4. März 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), folgen könne.

- 20 Vor allem im Hinblick auf den zweiten Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 sowie auf das Urteil vom 27. Juni 2006, Parlament/Rat (C-540/03, EU:C:2006:429), scheint es für das vorlegende Gericht denkbar, dass diese Richtlinie in dem durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der die innerstaatliche Praxis entspreche, festgelegten Rahmen anzuwenden sei.
- 21 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat, Niederlande) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass beim Entzug oder der Ablehnung der Verlängerung des Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung begründet werden muss, dass das persönliche Verhalten des betreffenden Familienangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt?
 2. Wenn die erste Frage zu verneinen ist: Welche Begründungsanforderungen gelten nach Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 für den Entzug oder die Ablehnung der Verlängerung des Aufenthaltstitels eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung?

Ist Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Praxis entgegensteht, nach der aus Gründen der öffentlichen Ordnung der Aufenthaltstitel eines Familienangehörigen entzogen oder seine Verlängerung abgelehnt werden kann, wenn die Strafe oder die Maßregel der Sicherung, die gegen den betreffenden Familienangehörigen verhängt wurde, angesichts der Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts in den Niederlanden hoch genug ist, wobei anhand der Kriterien aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 2. August 2001, Boultif/Schweiz (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), und vom 18. Oktober 2006, Üner/Niederlande (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse des betreffenden Familienangehörigen an der Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung in den Niederlanden und dem Interesse des niederländischen Staates am Schutz der öffentlichen Ordnung vorgenommen wird?

Rechtssache C-382/18

- 22 In den Jahren 1999 bis 2011 hielt sich der Drittstaatsangehörige V.G., teilweise rechtmäßig, in den Niederlanden auf.
- 23 Während dieses Zeitraums wurde V.G. viermal strafrechtlich wegen Ladendiebstahls und Lenkens eines Kraftfahrzeugs in durch Suchtgift beeinträchtigtem Zustand zu einer Arbeits- bzw. Geldstrafe verurteilt. Im Juni 2011 wurde er wegen vermuteten Verstößen gegen die Suchtmittelvorschriften den armenischen Behörden übergeben.
- 24 Am 28. Juli 2016 stellte die Ehefrau von V.G., eine niederländische Staatsangehörige, einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung für ihn nach den Rechtsvorschriften über die Familienzusammenführung.
- 25 Am 19. September 2016 wies der Staatssekretaris diesen Antrag aus Gründen der öffentlichen Ordnung ab.
- 26 Er gründete diese Entscheidung auf einen im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Beurteilungsrahmen für die Verweigerung der Einreise aus dem Titel der Familienzusammenführung gegenüber einem Drittstaatsangehörigen im Fall der Verurteilung wegen eines Verbrechens oder Vergehens zu einer Arbeits- oder Geldstrafe, bei Rückfälligkeit der betreffenden Person, auch wenn dieses Verbrechen

oder Vergehen vor mehr als fünf Jahren begangen wurde. Des Weiteren nahm der Staatssecretaris eine Abwägung der Interessen dieser Person mit dem allgemeinen Interesse des Schutzes der öffentlichen Ordnung vor.

- 27 In Folge eines von V.G. eingelegten Rechtsbehelfs bestätigte der Staatssecretaris mit Bescheid vom 6. Februar 2017 seine ursprüngliche Entscheidung.
- 28 Gegen diesen Bescheid erhob V.G. Klage bei der Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Gericht erster Instanz Den Haag, Außenstelle Amsterdam), die diese Klage mit Urteil vom 23. Juni 2017 abwies.
- 29 Gegen dieses Urteil legte V.G. beim vorlegenden Gericht Berufung ein.
- 30 Nach Ansicht des Raad van State (Staatsrat) fällt der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens gemäß Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 nicht in deren Anwendungsbereich, da die Gattin von V.G. niederländische Staatsangehörige sei.
- 31 Allerdings sei Art. 6 dieser Richtlinie dennoch insoweit entsprechend auf V.G. anwendbar, als das niederländische Recht vorsehe, dass dann, wenn wie im vorliegenden Fall die niederländische Gesetzes- und Verordnungslage nicht zwischen vom Unionsrecht erfassten Sachverhalten und solchen außerhalb des Unionsrechts liegenden unterscheidet, die maßgebenden unionsrechtlichen Bestimmungen unmittelbar und unbedingt auf den innerstaatlichen Sachverhalt Anwendung finden.
- 32 Insofern sei die Auslegung von Art. 6 der Richtlinie 2003/86 für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits ausschlaggebend. Allerdings sei im Hinblick auf das Urteil vom 18. Oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Beantwortung von Fragen zu dieser Bestimmung in einer Konstellation wie der des Ausgangsverfahrens fraglich.
- 33 Bejahendenfalls stellt sich für das vorlegende Gericht die Frage, ob die zuständige Behörde festzustellen hat, dass das persönliche Verhalten des betroffenen Drittstaatsangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt, um sich auf Gründe der öffentlichen Ordnung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie berufen zu können.
- 34 Ein solches Erfordernis könnte aus der in Rn. 19 des vorliegenden Urteils zitierten Rechtsprechung des Gerichtshofs folgen.
- 35 Die Urteile vom 19. Dezember 2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), sowie vom 4. April 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), sprächen allerdings für einen flexibleren Maßstab im Fall von komplexen Beurteilungen, wie sie bei einer Entscheidung über die Einreise eines Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten erforderlich seien.
- 36 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Ist der Gerichtshof angesichts von Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 und des Urteils vom 18. Oktober 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), für die Beantwortung der von einem niederländischen Gericht vorgelegten Fragen nach der Auslegung von Bestimmungen dieser Richtlinie in einem Rechtsstreit über einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen eines Zusammenführenden, der die niederländische Staatsangehörigkeit besitzt, zuständig, wenn die Richtlinie im niederländischen Recht unmittelbar und unbedingt für auf solche Familienangehörigen anwendbar erklärt worden ist?

2. Ist Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass bei der Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung begründet werden muss, dass das persönliche Verhalten des betreffenden Familienangehörigen eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Gesellschaft darstellt?
3. Wenn die zweite Frage zu verneinen ist: Welche Begründungsanforderungen gelten nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 für die Ablehnung eines Antrags auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung?

Ist Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Praxis entgegensteht, nach der ein Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Familienangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung wegen Verurteilungen während eines früheren Aufenthalts im betreffenden Mitgliedstaat abgelehnt werden kann, wobei anhand der Kriterien aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 2. August 2001, *Boultif/Schweiz* (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300), und vom 18. Oktober 2006, *Üner/Niederlande* (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099), eine Interessenabwägung zwischen dem Interesse des betreffenden Familienangehörigen und des betreffenden Zusammenführenden an der Ausübung des Rechts auf Familienzusammenführung in den Niederlanden und dem Interesse des niederländischen Staates am Schutz der öffentlichen Ordnung vorgenommen wird?

- 37 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 3. Juli 2018 sind die Rechtssachen C-381/18 und C-382/18 zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage in der Rechtssache C-382/18

- 38 Mit seiner ersten Frage in der Rechtssache C-382/18 möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV zur Auslegung von Art. 6 der Richtlinie 2003/86 in einem Fall zuständig ist, in dem ein Gericht über einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen zu entscheiden hat, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, welcher von seinem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, wenn diese Bestimmung durch das innerstaatliche Recht unmittelbar und unbedingt auf eine solche Konstellation für anwendbar erklärt wurde.
- 39 Zum einen ist festzustellen, dass nach Art. 2 Buchst. c der Richtlinie 2003/86 mit dem Begriff „Zusammenführender“ notwendigerweise ein Drittstaatsangehöriger gemeint ist, und zum anderen, dass diese Richtlinie nach ihrem Art. 3 Abs. 3 auf die Familienangehörigen eines Unionsbürgers keine Anwendung findet (Urteil vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 29).
- 40 Der Unionsgesetzgeber hat diese Richtlinie also so ausgestaltet, dass sie auf einen Drittstaatsangehörigen, der wie der Kläger des Ausgangsverfahrens Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, der von seinem Recht auf Freizügigkeit keinen Gebrauch gemacht hat, nicht anwendbar ist, was im Übrigen durch die dieser Richtlinie zugrunde liegenden Materialien bestätigt wird (Urteil vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 30 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 41 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist dieser jedoch für die Entscheidung über Vorabentscheidungsersuchen zuständig, die Vorschriften des Unionsrechts in Fällen betreffen, in denen der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens zwar nicht unmittelbar in den Anwendungsbereich des

Unionsrechts fällt, diese Vorschriften aber durch das nationale Recht aufgrund eines darin enthaltenen Verweises auf ihren Inhalt für anwendbar erklärt worden sind (Urteil vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 31 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

- 42 In solchen Fällen besteht nämlich ein klares Interesse der Union daran, dass die aus dem Unionsrecht übernommenen Bestimmungen einheitlich ausgelegt werden, um künftige Auslegungsunterschiede zu vermeiden (Urteil vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 32 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 43 Somit rechtfertigt sich eine Auslegung von Vorschriften des Unionsrechts durch den Gerichtshof in Sachverhalten, die nicht in deren Anwendungsbereich fallen, wenn diese Vorschriften vom nationalen Recht unmittelbar und unbedingt für auf diese Sachverhalte anwendbar erklärt worden sind, um zu gewährleisten, dass diese Sachverhalte und die durch diese Vorschriften geregelten Sachverhalte gleichbehandelt werden (Urteil vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 33 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 44 Erlässt der nationale Gesetzgeber eine Vorschrift, die wie im Ausgangsverfahren sowohl einen Sachverhalt, der in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt, als auch einen solchen, der nicht darunter fällt, erfasst, so sind laut dem vorlegenden Gericht, das im Rahmen des Systems der gerichtlichen Zusammenarbeit nach Art. 267 AEUV für die Auslegung des nationalen Rechts ausschließlich zuständig ist (Urteil vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 34 sowie die dort angeführte Rechtsprechung), nach dem niederländischen Recht beide Sachverhalte gleich zu behandeln. Daraus schloss das vorlegende Gericht, dass es nach niederländischem Recht in diesem Verfahren Art. 6 der Richtlinie 2003/86 anzuwenden habe.
- 45 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass, wie auch die niederländische Regierung ausführt, diese Bestimmung durch das niederländische Recht auf Sachverhalte wie den des Ausgangsverfahrens für unmittelbar und unbedingt anwendbar erklärt wurde, und dass somit ein klares Unionsinteresse an einer Entscheidung des Gerichtshofs über das Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-382/18 besteht.
- 46 Diese Schlussfolgerung kann nicht durch den Umstand entkräftet werden, dass Art. 3 Abs. 3 der Richtlinie 2003/86 Fälle wie den im Ausgangsverfahren in der Rechtssache C-382/18 in Rede stehenden ausdrücklich vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausnimmt, da aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgeht, dass durch einen solchen Umstand die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über Vorabentscheidungsersuchen in dem Rahmen, der durch die in den Rn. 41 bis 43 des vorliegenden Urteils angeführte ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs definiert wird, nicht in Frage gestellt werden kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 36 bis 43, vom 7. November 2018, K und B, C-380/17, EU:C:2018:877, Rn. 40, sowie vom 13. März 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, Rn. 40 bis 42).
- 47 Die in den Rn. 41 bis 43 des vorliegenden Urteils angeführte Rechtsprechung soll dem Gerichtshof nämlich gerade in den Fällen, von denen es die Verfasser der Verträge oder der Unionsgesetzgeber nicht als zweckmäßig erachtet haben, sie in den Anwendungsbereich dieser Vorschriften einzubeziehen, die Entscheidung über die Auslegung von Unionsvorschriften – unabhängig von den Voraussetzungen, unter denen diese anwendbar sind – ermöglichen. So kann die Zuständigkeit des Gerichtshofs vernünftigerweise nicht danach variieren, ob der Anwendungsbereich der einschlägigen Vorschrift mittels positiver Definition oder über die Festlegung bestimmter Ausnahmen abgegrenzt worden ist, da beide Rechtsetzungstechniken gleichermaßen genutzt werden können (Urteil vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 38 und 39 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

48 Im Hinblick auf die vorstehenden Erwägungen ist auf die erste Frage in der Rechtssache C-382/18 zu antworten, dass der Gerichtshof nach Art. 267 AEUV zur Auslegung von Art. 6 der Richtlinie 2003/86 in einem Fall zuständig ist, in dem ein Gericht über einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen zu entscheiden hat, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, welcher von seinem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, wenn diese Bestimmung durch das innerstaatliche Recht unmittelbar und unbedingt auf eine solche Konstellation für anwendbar erklärt wurde.

Zu den beiden Fragen in der Rechtssache C-381/18 sowie zur zweiten und zur dritten Frage in der Rechtssache C-382/18

49 Mit seinen beiden Fragen in der Rechtssache C-381/18 sowie der zweiten und der dritten Frage in der Rechtssache C-382/18, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen ist, dass er einer innerstaatlichen Praxis entgegensteht, nach der die zuständigen Behörden aus Gründen der öffentlichen Ordnung zum einen auf diese Richtlinie gegründete Einreise- und Aufenthaltsanträge aufgrund von im Zuge eines vorhergehenden Aufenthalts im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ergangenen strafrechtlichen Verurteilungen ablehnen und zum anderen auf dieser Richtlinie beruhende Aufenthaltstitel entziehen bzw. deren Verlängerung ablehnen können, wenn gegen den Antragsteller eine im Verhältnis zur Aufenthaltsdauer hinreichend schwere Strafe verhängt wurde.

50 Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2003/86 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten einen auf diese Richtlinie gestützten Antrag auf Einreise und Aufenthalt aus Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Gesundheit ablehnen können.

51 Nach Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 1 dieser Richtlinie können die Mitgliedstaaten aus denselben Gründen einen auf die Richtlinie gestützten Aufenthaltstitel entziehen oder dessen Verlängerung ablehnen.

52 Folglich können die Mitgliedstaaten die in Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 vorgesehenen Entscheidungen u. a. dann erlassen, wenn davon auszugehen ist, dass der betreffende Drittstaatsangehörige eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt.

53 In diesem Zusammenhang ist zur Ermittlung der Tragweite des Begriffs „Gründe der öffentlichen Ordnung“ im Sinne dieser Bestimmungen darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ein Unionsbürger, der von seinem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hat, und bestimmte Mitglieder seiner Familie nur dann als Gefahr für die öffentliche Ordnung angesehen werden können, wenn ihr individuelles Verhalten eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats berührt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. April 2004, Orfanopoulos und Oliveri, C-482/01 und C-493/01, EU:C:2004:262, Rn. 66 und 67, sowie vom 5. Juni 2018, Coman u. a., C-673/16, EU:C:2018:385, Rn. 44).

54 Wie sich den Rn. 28 bis 30 des Urteils vom heutigen Tage, E.P. (Gefährdung der öffentlichen Ordnung) (C-380/18) entnehmen lässt, ist nicht jede Bezugnahme des Unionsgesetzgebers auf den Begriff „Gefährdung der öffentlichen Ordnung“ zwingend als ausschließlicher Verweis auf ein individuelles Verhalten zu verstehen, das eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats berührt.

55 Somit sind im Hinblick auf die Bestimmung der Tragweite des Begriffs „Gründe der öffentlichen Ordnung“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 der Wortlaut dieser Vorschriften, ihr Kontext sowie die Ziele, die mit der Regelung, zu der sie gehören, verfolgt werden, zu berücksichtigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juni 2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, Rn. 58, sowie vom 4. April 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, Rn. 30). Die Entstehungsgeschichte einer

Vorschrift des Unionsrechts kann ebenfalls relevante Anhaltspunkte für ihre Auslegung liefern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Oktober 2019, Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 56 Was erstens den Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung im Unterschied insbesondere zu Art. 27 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38 es für die Beurteilung einer Person als Gefährdung der öffentlichen Ordnung nicht ausdrücklich erfordert, dass das Verhalten dieser Person eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt.
- 57 In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2003/86 zwar vorsieht, dass die Mitgliedstaaten insbesondere die Schwere oder die Art des von dieser Person begangenen Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung oder die von ihr ausgehende Gefahr berücksichtigen, diese Verpflichtung jedoch auf einem deutlich weniger strengen Maßstab beruht als jener der in Rn. 53 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung. Konkret zwingt diese Verpflichtung die zuständigen Behörden nicht dazu, systematisch die tatsächliche und gegenwärtige Gefahr, die vom Verhalten der betreffenden Person ausgeht, zugrunde zu legen, und verknüpft abgesehen davon auch den Begriff der „Gefährdung der öffentlichen Ordnung“ nicht mit der Gefahr einer Beeinträchtigung eines Grundinteresses der Gesellschaft.
- 58 Zweitens ist hinsichtlich des Kontextes von Art. 6 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie auszuführen, dass nach ihrem 14. Erwägungsgrund der Begriff der „öffentlichen Ordnung“ die Verurteilung wegen der Begehung einer schwerwiegenden Straftat umfassen kann, was darauf hindeutet, dass das bloße Vorliegen einer solchen Verurteilung für die Annahme des Bestehens einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Sinne dieser Richtlinie ausreichen könnte, ohne dass es erforderlich wäre, eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung festzustellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats berührt.
- 59 Was drittens die Entstehungsgeschichte von Art. 6 der Richtlinie 2003/86 betrifft, geht aus den ihr zugrunde liegenden geänderten Vorschlägen für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (KOM[2000] 624 endg. und KOM[2002] 225 endg.) hervor, dass ursprünglich geplant war, dass die Gründe der öffentlichen Ordnung ausschließlich auf dem persönlichen Verhalten des betreffenden Familienmitglieds beruhen sollten. Diese Einschränkung des den Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Art. 6 der Richtlinie zugestandenen Handlungsspielraums wurde letztlich allerdings vom Unionsgesetzgeber verworfen.
- 60 Viertens sei bezüglich des von der Richtlinie 2003/86 verfolgten Ziels darauf hingewiesen, dass diese Richtlinie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs die Familienzusammenführung begünstigen und Drittstaatsangehörigen, insbesondere Minderjährigen, Schutz gewähren soll (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 12. April 2018, A und S, C-550/16, EU:C:2018:248, Rn. 44, sowie vom 13. März 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, Rn. 45).
- 61 Zur Erreichung dieses Ziels gibt Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie den Mitgliedstaaten präzise positive Verpflichtungen auf, denen klar definierte subjektive Rechte entsprechen. So schreibt er ihnen vor, den Nachzug bestimmter Mitglieder der Familie des Zusammenführenden zu genehmigen, ohne dass sie dabei von ihrem Wertungsspielraum Gebrauch machen könnten, sofern die Bedingungen des Kapitels IV der Richtlinie, in dem ihr Art. 6 enthalten ist, erfüllt sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. Juli 2015, K und A, C-153/14, EU:C:2015:453, Rn. 45 und 46, sowie vom 13. März 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, Rn. 46).
- 62 Da unter diesen Umständen die Genehmigung der Familienzusammenführung die Grundregel darstellt, ist Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 eng auszulegen und darf der dort den Mitgliedstaaten zuerkannte Handlungsspielraum von ihnen nicht in einer Weise genutzt werden, die das Ziel dieser

Richtlinie und ihre praktische Wirksamkeit beeinträchtigen würde (vgl. entsprechend Urteile vom 9. Juli 2015, K und A, C-153/14, EU:C:2015:453, Rn. 50, sowie vom 7. November 2018, C und A, C-257/17, EU:C:2018:876, Rn. 51).

- 63 Gleichwohl folgt aus den vom Unionsgesetzgeber getroffenen Entscheidungen im Hinblick auf die in den Rn. 56 bis 59 des vorliegenden Urteils angeführten Umstände, dass durch diese Einschränkung des Handlungsspielraums der Mitgliedstaaten nicht ausgeschlossen werden kann, dass die zuständigen Behörden Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 anwenden und sich dabei auf die bloße Tatsache stützen, dass die betroffene Person wegen der Begehung einer Straftat verurteilt wurde, ohne feststellen zu müssen, dass das individuelle Verhalten dieser Person eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung darstellt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft des betreffenden Mitgliedstaats berührt.
- 64 Hingegen darf nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, die innerstaatliche Anwendungspraxis dieser Bestimmungen insbesondere nicht über das für die Sicherstellung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung Erforderliche hinausgehen (vgl. entsprechend Urteil vom 9. Juli 2015, K und A, C-153/14, EU:C:2015:453, Rn. 51).
- 65 Daraus folgt, dass die zuständigen Behörden nicht automatisch davon ausgehen dürfen, dass ein Drittstaatsangehöriger nur deshalb eine Gefahr für die öffentliche Ordnung im Sinne von Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 darstellt, weil gegen ihn irgendeine strafrechtliche Verurteilung ergangen ist.
- 66 Somit können diese Behörden nur dann feststellen, dass ein Drittstaatsangehöriger allein aufgrund des Umstands, dass er wegen der Begehung einer Straftat verurteilt wurde, eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstelle, wenn diese Straftat eine derartige Schwere bzw. Art aufweist, dass sie den Ausschluss dieses Drittstaatsangehörigen vom Aufenthalt im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats verlangt.
- 67 Dieses Ergebnis wird im Übrigen sowohl durch die Bezugnahme auf den Begriff „Verurteilung wegen der Begehung einer schwerwiegenden Straftat“ im 14. Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/86 als auch speziell für den Entzug bzw. die Verweigerung der Ablehnung eines Aufenthaltstitels durch das von Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 2 dieser Richtlinie aufgestellte Erfordernis der Berücksichtigung der Schwere oder der Art der begangenen Straftat bestätigt.
- 68 Darüber hinaus müssen die zuständigen Behörden vor dem Erlass eines ablehnenden Bescheids auf der Grundlage von Art. 6 der genannten Richtlinie 2003/86 gemäß deren Art. 17 eine individuelle Prüfung der Situation der betroffenen Person vornehmen, bei der sie in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen dieser Person, die Dauer ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller oder sozialer Bindungen zu ihrem Herkunftsland zu berücksichtigen haben (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. März 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 69 Es obliegt dem vorlegenden Gericht zu prüfen, ob die in den Ausgangsverfahren in Rede stehende innerstaatliche Praxis diesen Anforderungen entspricht.
- 70 Angesichts der vorstehenden Erwägungen ist auf die beiden Fragen in der Rechtssache C-381/18 sowie auf die zweite und dritte Frage in der Rechtssache C-382/18 zu antworten, dass Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 dahin auszulegen ist, dass er einer innerstaatlichen Praxis nicht entgegensteht, nach der die zuständigen Behörden aus Gründen der öffentlichen Ordnung zum einen auf diese Richtlinie gegründete Einreise- und Aufenthaltsanträge aufgrund von im Zuge eines vorhergehenden Aufenthalts im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ergangenen strafrechtlichen Verurteilungen ablehnen und zum anderen auf dieser Richtlinie beruhende Aufenthaltstitel entziehen bzw. deren Verlängerung ablehnen können, wenn gegen den Antragsteller eine im Verhältnis zur Aufenthaltsdauer hinreichend

schwere Strafe verhängt wurde, sofern diese Praxis nur dann Anwendung findet, wenn die der in Rede stehenden strafrechtlichen Verurteilung zugrunde liegende Straftat hinreichend schwerwiegend ist, um die Notwendigkeit des Ausschlusses dieses Antragstellers vom Aufenthalt zu begründen, und sofern die zuständigen Behörden die in Art. 17 dieser Richtlinie vorgesehene individuelle Prüfung vornehmen, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.

Kosten

- ⁷¹ Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in den beim 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 (Erste Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Der Gerichtshof ist nach Art. 267 AEUV zur Auslegung von Art. 6 der Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung in einem Fall zuständig, in dem ein Gericht über einen Antrag auf Einreise und Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen zu entscheiden hat, der Familienangehöriger eines Unionsbürgers ist, welcher von seinem Freizügigkeitsrecht keinen Gebrauch gemacht hat, wenn diese Bestimmung durch das innerstaatliche Recht unmittelbar und unbedingt auf eine solche Konstellation für anwendbar erklärt wurde.**
- 2. Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2003/86 ist dahin auszulegen, dass er einer innerstaatlichen Praxis nicht entgegensteht, nach der die zuständigen Behörden aus Gründen der öffentlichen Ordnung zum einen auf diese Richtlinie gegründete Einreise- und Aufenthaltsanträge aufgrund von im Zuge eines vorhergehenden Aufenthalts im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats ergangenen strafrechtlichen Verurteilungen ablehnen und zum anderen auf dieser Richtlinie beruhende Aufenthaltstitel entziehen bzw. deren Verlängerung ablehnen können, wenn gegen den Antragsteller eine im Verhältnis zur Aufenthaltsdauer hinreichend schwere Strafe verhängt wurde, sofern diese Praxis nur dann Anwendung findet, wenn die der in Rede stehenden strafrechtlichen Verurteilung zugrunde liegende Straftat hinreichend schwerwiegend ist, um die Notwendigkeit des Ausschlusses dieses Antragstellers vom Aufenthalt zu begründen, und sofern die zuständigen Behörden die in Art. 17 dieser Richtlinie vorgesehene individuelle Prüfung vornehmen, was zu prüfen Sache des vorlegenden Gerichts ist.**

Unterschriften