



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOTZI
vom 15. Dezember 2016¹

Rechtssache C-652/15

**Furkan Tekdemir
gegen
Kreis Bergstraße**

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Darmstadt [Deutschland])

„Vorlage zur Vorabentscheidung — Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Türkei — Aufenthaltsrecht der Familienangehörigen eines türkischen Arbeitnehmers, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört — Stillhalteklausele — Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 — Neue Beschränkung — Verpflichtung für Minderjährige unter 16 Jahren, einen Aufenthaltstitel zu besitzen — In Deutschland geborenes Kind eines türkischen Arbeitnehmers — Verpflichtung, sich zur Beantragung des Aufenthaltstitels in die Türkei zu begeben — Etwaiges Vorliegen eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses, der neue Beschränkungen rechtfertigt — Wirksame Steuerung der Migrationsströme — Verhältnismäßigkeit“

I – Einleitung

1. Herr Nedim Tekdemir, der Vater des Klägers des Ausgangsverfahrens, Furkan Tekdemir, ist türkischer Staatsangehöriger. Er reiste 2005 nach Deutschland ein und ist dort mindestens seit 2009 als Arbeitnehmer erwerbstätig. Er erhielt zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen, die bis 2013 verlängert wurde, und sodann eine bis zum 6. Oktober 2016 gültige Aufenthaltserlaubnis. Diese Aufenthaltserlaubnis wurde erteilt, weil nach dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits sowie den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963² (im Folgenden: AufenthG), zuletzt geändert durch Art. 3 des

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde (im Folgenden: Assoziierungsabkommen EWG–Türkei), und dem Beschluss Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80) des durch das genannte Abkommen errichteten Assoziationsrats ein Recht zum Aufenthalt im deutschen Hoheitsgebiet besteht. Es ist offenbar unstrittig, dass der Vater für den Lebensunterhalt seiner Familie in Deutschland sorgen kann.² Frau Derya Tekdemir, die Mutter des Klägers des Ausgangsverfahrens, die ebenfalls die türkische Staatsangehörigkeit besitzt, reiste im November 2013 mit einem Schengen-Touristenvisum nach Deutschland ein. Im Laufe desselben Monats beantragte sie bei den deutschen Behörden Asyl. Sie ist im Besitz einer Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber. Ihr Asylverfahren war noch anhängig, als das Verwaltungsgericht Darmstadt (Deutschland) den Gerichtshof mit seinem Vorabentscheidungsersuchen befasste.³ Die Eltern des Klägers des Ausgangsverfahrens heirateten im September 2015.⁴ Furkan Tekdemir, der Kläger des Ausgangsverfahrens, wurde am 16. Juni 2014 in Deutschland geboren. Er ist türkischer Staatsangehöriger und hat einen türkischen Pass. Am 10. Juli 2014 beantragte er beim Kreis Bergstraße (Ausländerbehörde) die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage von § 33 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) vom 30. Juli 2004 (TYPEDENOTENONPREVU in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (TYPEDENOTENONPREVUBGBl. 2008 I S. 162).

Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes vom 23. Oktober 2015³ und Art. 13⁴ des Beschlusses Nr. 1/80 einen Anspruch auf Familiennachzug habe. Denn nach den 1980 anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften seien Ausländer unter 16 Jahren vom Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis befreit gewesen. Das alte Recht sei daher für den Kläger des Ausgangsverfahrens günstiger als § 33 AufenthG, so dass dieser der in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 enthaltenen Stillhalteklauselel zuwiderlaufe. Die Ausländerbehörde hält dagegen daran fest, dass dem Vater des Klägers des Ausgangsverfahrens zugemutet werden könne, die familiäre Lebensgemeinschaft mit seinem Sohn und seiner Ehefrau in der Türkei fortzuführen, da er weder als Asylberechtigter noch als Flüchtling anerkannt sei und die türkische Staatsangehörigkeit besitze.

7. Das vorliegende Gericht verweist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Stillhalteklauselel und insbesondere darauf, dass sie auch auf die Regelung der Rechte von Familienangehörigen türkischer Arbeitnehmer in Bezug auf die Familienzusammenführung anzuwenden sei, da sich eine Regelung, die eine Familienzusammenführung erschwere oder unmöglich mache, negativ auf die Entscheidung eines türkischen Staatsangehörigen auswirken könne, in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union dauerhaft einer Erwerbstätigkeit nachzugehen⁵. Der Kläger des Ausgangsverfahrens halte sich ordnungsgemäß im deutschen Hoheitsgebiet auf, und sein Vater, der sich ebenfalls ordnungsgemäß in Deutschland aufhalte, gehöre dort dem regulären Arbeitsmarkt an. Ferner seien nach deutschem Recht die Familieneinheit sowie die Eltern-Kind-Beziehung grundsätzlich besonders geschützt. Das Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis für Ausländer unter 16 Jahren stelle eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dar. Eine solche Beschränkung könne aber dann keinen Verstoß gegen diesen Artikel darstellen, wenn sie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sei, für die Erreichung des angestrebten legitimen Ziels geeignet sei und nicht über das zu dessen Erreichung Erforderliche hinausgehe.

8. Unter diesen Umständen stelle sich erstens die Frage, ob im vorliegenden Fall ein zwingender Grund des Allgemeininteresses vorliege, wobei das Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis für Ausländer unter 16 Jahren nach Auskunft der nationalen Behörden zur wirksamen Steuerung der Migrationsströme eingeführt worden sei. Zweitens sei fraglich, welche „qualitativen Anforderungen“ ein solcher zwingender Grund vor allem in Anbetracht dessen erfüllen müsse, dass der Kläger des Ausgangsverfahrens in Deutschland geboren worden sei und sich dort weiterhin mit seinen Eltern ordnungsgemäß aufhalte, wobei ein Elternteil ein türkischer Arbeitnehmer sei, dem die Rechte aus dem Assoziierungsabkommen EWG–Türkei und dem Beschluss Nr. 1/80 zustünden.

3 — . In dieser Bestimmung heißt es: „Einem Kind, das im Bundesgebiet geboren wird, kann ... von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzt. Wenn zum Zeitpunkt der Geburt beide Elternteile oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzen, wird dem im Bundesgebiet geborenen Kind die Aufenthaltserlaubnis von Amts wegen erteilt. Der Aufenthalt eines im Bundesgebiet geborenen Kindes, dessen Mutter oder Vater zum Zeitpunkt der Geburt im Besitz eines Visums ist oder sich visumfrei aufhalten darf, gilt bis zum Ablauf des Visums oder des rechtmäßigen visumfreien Aufenthalts als erlaubt.“⁵ Am 27. Juli 2015 lehnte die Ausländerbehörde den Antrag mit der Begründung ab, dass § 33 AufenthG in einer Situation, in der nur einer der beiden Elternteile eine Aufenthaltserlaubnis besitze, der zuständigen Behörde ein unbegrenztes Ermessen hinsichtlich der Erteilung oder Versagung einer Aufenthaltserlaubnis einräume. Im Rahmen des der Behörde eröffneten Ermessens sei auch die Eltern-Kind-Beziehung zu berücksichtigen, ohne dass jedoch zwangsläufig eine Entscheidung zugunsten des Antragstellers ergehen müsse. Vielmehr sei es zumutbar, dass die Ausländerbehörde vom Kläger des Ausgangsverfahrens verlange, ein Visumverfahren durchzuführen, auch wenn dies zwangsläufig dazu führe, dass er und seine Mutter zumindest vorübergehend vom Vater getrennt würden.⁶ Am 17. August 2015 erhob der Kläger des Ausgangsverfahrens gegen diesen ablehnenden Bescheid vor dem Verwaltungsgericht Darmstadt Klage mit der Begründung, dass er aufgrund der besonderen Rechtsstellung seines Vaters insbesondere aufgrund von Art. 6 Abs. 1 TYPEDENOTENONPREVU Art. 6 Abs. 1 erster und zweiter Gedankenstrich lautet wie folgt: „Vorbehaltlich der Bestimmungen in Artikel 7 über den freien Zugang der Familienangehörigen zur Beschäftigung hat der türkische Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, in diesem Mitgliedstaat – nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber, wenn er über einen Arbeitsplatz verfügt; – nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung – vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs – das Recht, sich für den gleichen Beruf bei einem Arbeitgeber seiner Wahl auf ein unter normalen Bedingungen unterbreitetes und bei den Arbeitsämtern dieses Mitgliedstaates eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben“.

4 — Er lautet: „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.“

5 — Das vorliegende Gericht stützt sich hierbei auf die Urteile vom 11. Mai 2000, Savas (C-37/98, EU:C:2000:224), vom 21. Oktober 2003, Abatay u. a. (C-317/01 und C-369/01, EU:C:2003:572), und vom 17. September 2009, Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554).

9. Da das Verwaltungsgericht Darmstadt somit Zweifel hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts hegt, hat es das Verfahren ausgesetzt und mit Entscheidung, die am 7. Dezember 2015 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Stellt das Ziel einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, der geeignet ist, einem im Bundesgebiet geborenen türkischen Staatsangehörigen die Befreiung von dem Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis, die er aufgrund der Stillhalteklausele des Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 beanspruchen könnte, zu versagen?
2. Für den Fall, dass der Gerichtshof diese Frage bejahen sollte: Welche qualitativen Anforderungen sind an einen „zwingenden Grund des Allgemeininteresses“ in Bezug auf das Ziel einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme zu stellen?

10. In der vorliegenden Rechtssache haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, die deutsche und die österreichische Regierung sowie die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht.

11. In der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof, die am 13. Oktober 2016 stattgefunden hat, haben der Kläger des Ausgangsverfahrens, die deutsche Regierung und die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben.

II – Rechtliche Würdigung

12. Der Gerichtshof hat bekanntlich entschieden, dass eine neue Beschränkung „verboten ist, es sei denn, sie gehört zu den in Art. 14 [des Beschlusses Nr. 1/80] aufgeführten Beschränkungen oder ist durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sowie geeignet, die Verwirklichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und geht nicht über das ... Erforderliche hinaus“⁶. Bei der nachfolgenden Würdigung wird daher zunächst geprüft, ob ein solcher zwingender Grund vorliegt, und dann, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften verhältnismäßig sind.

A – Zum Vorliegen eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses

13. Nach ständiger Rechtsprechung verbietet die in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 enthaltene Stillhalteklausele „allgemein die Einführung neuer innerstaatlicher Maßnahmen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung einer wirtschaftlichen Freiheit durch einen türkischen Staatsangehörigen in dem betreffenden Mitgliedstaat strengerer Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Beschlusses ... in diesem Mitgliedstaat galten“⁷. Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass § 33 AufenthG eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 ist, da er eine Verschärfung der Aufenthaltsvoraussetzungen für in Deutschland geborene minderjährige Kinder drittstaatsangehöriger Eltern darstellt.

14. Ferner steht fest, dass der Vater des Klägers des Ausgangsverfahrens ein dem regulären Arbeitsmarkt in Deutschland angehörender Arbeitnehmer ist. Um zu beurteilen, ob eine nationale Maßnahme wie § 33 AufenthG unangewendet zu bleiben hat, wenn sie erwiesenermaßen geeignet ist, die Freiheit eines im betreffenden Mitgliedstaat wohnenden türkischen Arbeitnehmers zu beeinträchtigen, dort eine Erwerbstätigkeit auszuüben, ist nur auf die Situation dieses Arbeitnehmers

6 — Urteil vom 12. April 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).

7 — Urteil vom 12. April 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

abzustellen⁸ oder durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein. Es handelt sich nunmehr um eine gefestigte Rechtsprechung⁹. Zwar kann § 33 AufenthG nicht unter Art. 14 fallen, doch macht die deutsche Regierung – wie sich im Übrigen aus dem Wortlaut der ersten dem Gerichtshof vorgelegten Frage ergibt – geltend, dass das neue Erfordernis für die im deutschen Hoheitsgebiet geborenen minderjährigen Kinder in Deutschland wohnhafter türkischer Arbeitnehmer, über einen Aufenthaltstitel zu verfügen, durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses, und zwar die wirksame Steuerung der Migrationsströme, gerechtfertigt sei.

16. Bislang hat der Gerichtshof im Rahmen der Auslegung der im Beschluss Nr. 1/80 enthaltenen Stillhalteklausele zwei zwingende Gründe des Allgemeininteresses ausdrücklich anerkannt, und zwar das Ziel, die rechtswidrige Einreise und den rechtswidrigen Aufenthalt zu verhindern¹⁰, sowie das Ziel, eine erfolgreiche Integration der Drittstaatsangehörigen im betreffenden Mitgliedstaat zu gewährleisten¹¹. Wie ich bereits ausgeführt habe, legt der Gerichtshof bei der Anerkennung zwingender Gründe des Allgemeininteresses keine sonderlich strengen Maßstäbe an und belässt den Mitgliedstaaten so einen gewissen Handlungsspielraum¹².

17. Ich bin in diesem Stadium der Erwägungen und auf dieser Stufe der Prüfung, ob eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 gerechtfertigt sein kann, eher geneigt, daran festzuhalten, dass sich der Gerichtshof auf eine abstrakte Analyse des von der deutschen Regierung angeführten zwingenden Grundes beschränken sollte. Die wirksame Steuerung der Migrationsströme ist eines der in Art. 79 Abs. 1 AEUV genannten Ziele der gemeinsamen Einwanderungspolitik und scheint als solches dem mit dem Assoziierungsabkommen EWG–Türkei verfolgten Ziel nicht entgegenzustehen. Der von der deutschen Regierung angeführte zwingende Grund des Allgemeininteresses erscheint mir umso mehr zulässig, als die Union, wie allgemein bekannt, seit einigen Jahren mit einer noch nie dagewesenen Migrationskrise konfrontiert ist, so dass es meines Erachtens unangebracht wäre, wenn der Gerichtshof einem Mitgliedstaat die Möglichkeit nähme, sich – ohne dass dies allerdings zur Rechtfertigung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften ausreichen würde – auf die Verfolgung eines Ziels zu berufen, das die Union selbst hartnäckig zu erreichen versucht. Würde der Gerichtshof einen konkreteren Ansatz verfolgen, müsste er sich jedoch fragen, ob die Frage des Aufenthaltsrechts in Deutschland eines im deutschen Hoheitsgebiet geborenen Kindes, das stets dort gewohnt hat – also eigentlich nie migriert ist –, wirklich die Steuerung der Migrationsströme betrifft.

18. Sollte der Gerichtshof die wirksame Steuerung der Migrationsströme als zwingenden Grund des Allgemeininteresses anerkennen, bleibt gleichwohl zu prüfen, ob § 33 AufenthG tatsächlich geeignet ist, die Erreichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinausgeht, was zu seiner Erreichung erforderlich ist, denn darauf zielt meines Erachtens die zweite Vorlagefrage ab.

8 — . Die Situation, in der sich der Vater des Klägers des Ausgangsverfahrens befindet, wird aber unbestreitbar beeinträchtigt, da § 33 AufenthG es erschwert, den rechtmäßigen Aufenthalt seines in Deutschland geborenen Kindes zu erlangen, und daher den Fortbestand der Familienzusammenführung unsicherer macht. Folglich ist § 33 AufenthG, der die Bedingungen des Aufenthalts im deutschen Hoheitsgebiet für in Deutschland geborene und dort wohnende minderjährige Kinder türkischer Staatsangehöriger, die sich in diesem Mitgliedstaat als Arbeitnehmer aufhalten, im Vergleich zu denjenigen verschärft, die bei Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 galten, geeignet, die Ausübung der wirtschaftlichen Freiheiten dieser Arbeitnehmer in Deutschland zu beeinträchtigen **TYPEDENOTENONPREVU**, und fällt daher in den Anwendungsbereich von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80. 15. Wie ich zu Beginn meiner Würdigung dargelegt habe, kann eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 entweder aus den in Art. 14 dieses Beschlusses genannten Gründen **TYPEDENOTENONPREVU** nämlich Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit.

9 — Vgl. Urteil vom 12. April 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, Rn. 51).

10 — Urteil vom 7. November 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 41).

11 — . Offen gelassen hat er, ob zwei andere Ziele – die Bekämpfung von Zwangsverheiratungen und die Förderung der Integration – solche Rechtfertigungsgründe darstellen können **TYPEDENOTENONPREVU** Urteil vom 10. Juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, Rn. 38).

12 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Genc (C-561/14, EU:C:2016:28, Nrn. 33 und 34).

B – Zur Verhältnismäßigkeit des Erfordernisses eines Aufenthaltstitels für Kinder unter 16 Jahren, die in Deutschland geboren wurden

1. Vorbemerkung

19. Bevor ich mit der Würdigung beginne, halte ich eine zur Klärung der Tragweite der zweiten dem Gerichtshof gestellten Frage dienende Vorbemerkung für angebracht.

20. Ich bin der Ansicht, dass die etwas kryptische Formulierung dieser Frage ohne Weiteres so gedeutet werden kann, dass das vorlegende Gericht den Gerichtshof zur dritten Stufe der Prüfung befragt, die er herausgearbeitet – und bestätigt – hat, um zu klären, ob neue Beschränkungen gerechtfertigt sein können. Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, schlage ich dem Gerichtshof deshalb vor, sich nunmehr auf die Verhältnismäßigkeit der geprüften neuen Beschränkung zu konzentrieren.

2. Würdigung

21. Auch wenn das deutsche Recht für Minderjährige unter 16 Jahren ein allgemeines Erfordernis des Besitzes eines Aufenthaltstitels aufstellt, handelt es sich bei der uns mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen beschäftigenden Situation um den besonderen, zum Teil durch § 33 AufenthG geregelten Fall von Kindern, die im deutschen Hoheitsgebiet geboren wurden und deren Eltern, von denen sich mindestens einer ordnungsgemäß in Deutschland aufhält, Drittstaatsangehörige sind.

22. Das vorlegende Gericht legt diese Bestimmung dahin aus, dass der Aufenthalt des in Deutschland geborenen Kindes drittstaatsangehöriger Eltern für sechs Monate als erlaubt gilt. Danach sei sein Aufenthalt als ordnungsgemäß anzusehen, solange der Aufenthalt des Elternteils rechtmäßig sei. Die deutsche Regierung vertritt dagegen einen anderen Standpunkt. Um zu entscheiden, ob einem minderjährigen Kind, das sich tatsächlich in Deutschland befinde, wo es geboren worden sei, nach § 33 AufenthG von Amts wegen ein Aufenthaltstitel zu erteilen sei, könnten die deutschen Behörden verlangen, dass das Kind die notwendigen Schritte einleite, um von dem Land aus, dessen Staatsangehörigkeit es habe, ein Visum zu beantragen¹³. Im Rahmen der Bearbeitung dieses Antrags werde geprüft, welche Auswirkung ein etwaiges Recht auf Familiennachzug des in Deutschland wohnenden Elternteils auf das eigene Aufenthaltsrecht des Antragstellers habe. *Prima facie* bestünden wenig Zweifel daran, dass die Behörden den vom Kläger des Ausgangsverfahrens von der Türkei aus zu stellenden Antrag positiv bescheiden würden, da ihm aufgrund der Rechtsstellung seines Vaters im Hinblick auf das Assoziierungsabkommen EWG–Türkei und den Beschluss Nr. 1/80 ein Aufenthaltsrecht zuerkannt werden müsse.

23. Nach dem Wortlaut von § 33 AufenthG können die deutschen Behörden einem in Deutschland geborenen Kind von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis erteilen, wenn ein drittstaatsangehöriger Elternteil einen Aufenthaltstitel besitzt. Unbestreitbar belässt diese Bestimmung den deutschen Behörden bei der Entscheidung darüber, ob sie von ihrer Befugnis, von Amts wegen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, Gebrauch machen, einen großen Handlungsspielraum. Die Ungenauigkeit der Voraussetzungen, unter denen diese Behörden „von sich aus“ in einem Fall tätig werden, erscheint problematisch. Gleiches gilt für den Umstand, dass die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für das in Deutschland geborene Kind eines drittstaatsangehörigen Elternteils,

¹³ — In Anbetracht des Lebenslaufs des Klägers des Ausgangsverfahrens wäre es nicht gerechtfertigt, die Türkei als sein Herkunftsland zu bezeichnen, da er in Deutschland geboren wurde und dort seit seiner Geburt ständig wohnt.

der sich rechtmäßig in diesem Staat aufhält, nur eine Möglichkeit darstellt. So *können* die Behörden dem Kind, das die oben genannten Voraussetzungen – Geburtsort, rechtmäßiger Aufenthalt eines Elternteils – erfüllt, eine Aufenthaltserlaubnis erteilen *oder nicht* erteilen, ohne dass dafür irgendein Kriterium genannt würde.

24. Zwar verleiht § 33 AufenthG, wie die Ausländerbehörde in der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Entscheidung ausführt, ein unbegrenztes Ermessen, um zum einen die Situation eines Kindes, das in seinen Anwendungsbereich fällt, zu prüfen und zum anderen über dessen Aufenthaltsrecht in Deutschland zu entscheiden, während es sich noch im deutschen Hoheitsgebiet befindet. Dieses unbegrenzte Ermessen kann theoretisch zu begrüßen sein, wenn es bedeutet, dass die Behörden eine Vielzahl von Aspekten berücksichtigen können, die die zugrunde liegende individuelle Situation kennzeichnen. Denn der Gerichtshof verlangt nun einmal eine Einzelfallprüfung¹⁴. Es ist allerdings bedenklicher, wenn – wie im vorliegenden Fall – im Grunde keine Informationen darüber verfügbar sind, unter welchen Voraussetzungen dieses Ermessen ausgeübt wird. Die in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof hierzu befragte deutsche Regierung war nicht in der Lage, die Grundsätze zu erläutern, die jedenfalls als Leitlinie für die Beurteilung durch die Verwaltung vorhanden sein müssen, um dem Gerichtshof die Gewähr zu bieten, dass ihr Ermessen in der Praxis nicht zu Willkür wird. Der dadurch hervorgerufene Gesamteindruck ist letztlich der eines sehr weiten Ermessens. Es verhindert jedoch, dass die Rechte der türkischen Arbeitnehmer zum geeigneten Zeitpunkt berücksichtigt und beachtet werden.

25. Ferner bereitet es mir ernste Schwierigkeiten, den Zusammenhang zwischen dem verfolgten Ziel einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme und den mit der Anwendung von § 33 AufenthG verbundenen Folgen zu erkennen. Denn als Folge davon, dass nicht „von Amts wegen“ auf der Grundlage von § 33 AufenthG ein Aufenthaltstitel erteilt wird, ist das in Deutschland geborene Kind, das sich dort bislang zusammen mit mindestens einem Elternteil rechtmäßig aufhält, gezwungen, das deutsche Hoheitsgebiet und seine Familie zu verlassen und sich in einen Drittstaat zu begeben, dessen Staatsangehörigkeit es hat, in dem es aber womöglich nie gelebt hat, und von diesem Drittstaat aus einen Visumsantrag zu stellen. Die Gründe, aus denen eine solche Ortsveränderung verlangt wird, erschließen sich mir nicht, da – wie der Fall des Klägers des Ausgangsverfahrens gut veranschaulicht – der Verwaltung schon alle Elemente zur Verfügung stehen, die sie benötigt, um sogleich in der Sache entscheiden zu können.

26. Weil die deutschen Behörden – aus Gründen, die mir nach wie vor unklar sind – dem Kläger des Ausgangsverfahrens nicht „von Amts wegen“ eine Aufenthaltserlaubnis erteilen wollten, zwingen sie ihn somit, in die Türkei zu reisen, obwohl er in Deutschland geboren wurde und stets dort wohnte. Angesichts seines geringen Alters ist es ausgeschlossen, dass er alleine reist¹⁵. Da seine Mutter in Deutschland Asyl begehrt, wird sie ihn – schon um die Erfolgchancen ihres Antrags zu wahren – wahrscheinlich nicht begleiten können. Selbst wenn sie ihn begleiten sollte, würde ihr Ehemann, der ein türkischer Arbeitnehmer ist, jedenfalls von ihr und seinem Sohn getrennt. Es bleibt die Möglichkeit, dass der Kläger des Ausgangsverfahrens von seinem Vater in die Türkei begleitet wird. Die Ausländerbehörde führt in der dem Ausgangsverfahren zugrunde liegenden Entscheidung aus, dem Vater des Kindes könne „durchaus“ zugemutet werden, „die familiäre Lebensgemeinschaft ... mit seinem Sohn ... in der Türkei fortzuführen“. Die dem Kind auferlegte Verpflichtung, Deutschland zu verlassen, könnte aber – abgesehen von ihren offensichtlichen Folgen für das Familienleben – auch als Versuch aufgefasst werden, alle Familienmitglieder einschließlich des türkischen Arbeitnehmers davon abzuhalten, sich in Deutschland niederzulassen und weiterhin aufzuhalten.

14 — Vgl. Urteil vom 10. Juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, Rn. 38).

15 — Die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften gelten für *alle* Minderjährigen unter 16 Jahren, von denen die allermeisten nicht in der Lage sind, allein zu reisen oder gar gegenüber der Verwaltung tätig zu werden.

27. Kann man also auch die Rechte außer Acht lassen, die den türkischen Arbeitnehmern nach dem Assoziierungsabkommen EWG–Türkei zustehen? Die Beschreibung der mit der Anwendung der neuen Beschränkung für die Familie des Klägers des Ausgangsverfahrens verbundenen Folgen genügt als Beleg für ihre völlige Unverhältnismäßigkeit. Die enormen Nachteile für den türkischen Arbeitnehmer, der die Wahl hat, seine Beschäftigung fortzusetzen und schwere Beeinträchtigungen seines Familienlebens in Kauf zu nehmen oder seine Beschäftigung aufzugeben, ohne sicher zu sein, dass er sie nach seiner (etwaigen) Rückkehr wieder aufnehmen kann, lassen sich keinesfalls mit dem legitimen Ziel einer wirksameren Steuerung der Migrationsströme rechtfertigen. Man darf sich fragen, inwiefern es diesem Ziel dienen soll, wenn in Deutschland geborene Kinder drittstaatsangehöriger Eltern, deren Aufenthalt rechtmäßig ist, Deutschland verlassen müssen, um einen Aufenthaltstitel zu beantragen. Für mich ist keine Erklärung ersichtlich. Mehr noch: Ich frage mich, ob das genannte Ziel nicht das genaue Gegenteil erfordern würde, d. h. für Kinder, die – um es nochmals zu sagen – in Deutschland geboren wurden und sich dort bislang ordnungsgemäß mit ihrer Familie aufhielten, keine künstlichen und unnötigen Voraussetzungen für eine Reise in einen Drittstaat aufzustellen. Der letztgenannte Aspekt deutet daher auf mangelnde Kohärenz der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften hin.

28. Aus diesen Gründen bin ich der Ansicht, dass nach Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 eingeführte Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, deren Anwendung dazu führt, dass sich ein im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats geborenes Kind eines Elternteils, der türkischer Arbeitnehmer ist, in den Drittstaat begeben muss, dessen Staatsangehörigkeit es hat, um dort einen Aufenthaltstitel zu beantragen – mit der Folge, dass der betreffende Arbeitnehmer die Wahl hat, entweder in Deutschland zu bleiben und seine Erwerbstätigkeit fortzuführen, aber von seinem Kind getrennt ist, oder sein Kind zu begleiten und die Erwerbstätigkeit für unbestimmte Zeit aufzugeben –, eine nach Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verbotene neue Beschränkung darstellen.

III – Ergebnis

29. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Verwaltungsgerichts Darmstadt (Deutschland) wie folgt zu beantworten:

Das Ziel einer wirksamen Steuerung der Migrationsströme stellt einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses dar, auf den sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung einer neuen Beschränkung im Sinne von Art. 13 des vom Assoziationsrat, der durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet wurde, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits sowie den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde, erlassenen Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation berufen kann.

Nach Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 eingeführte Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats, deren Anwendung dazu führt, dass sich ein im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats geborenes Kind eines Elternteils, der türkischer Arbeitnehmer ist, in den Drittstaat begeben muss, dessen Staatsangehörigkeit es hat, um dort einen Aufenthaltstitel zu beantragen – mit der Folge, dass der betreffende Arbeitnehmer die Wahl hat, entweder in Deutschland zu bleiben und seine Erwerbstätigkeit fortzuführen, aber von seinem Kind getrennt ist, oder sein Kind zu begleiten und die Erwerbstätigkeit für unbestimmte Zeit aufzugeben –, stellen eine nach Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verbotene neue Beschränkung dar.