Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
GIOVANNI PITRUZZELLA
vom 2. Mai 2019[1]

Rechtssache C-70/18

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
gegen
A,
B,
P

(Vorabentscheidungsersuchen des Raad van State [Staatsrat, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Assoziierungsabkommen EWG–Türkei – Freizügigkeit – Arbeitnehmer – Stillhalteklauseln – Beschluss Nr. 1/80 – Art. 13 – Neue Beschränkungen – Verbot – Biometrische Daten türkischer Staatsangehöriger – Weitergabe dieser Daten an Dritte – Zwingender Grund des Allgemeininteresses – Verhütung und Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug – Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit – Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten – Ungewisse und indirekte Wirkung“

1. Das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen wirft die Frage auf, ob die Verpflichtung türkischer Arbeitnehmer, die in die Niederlande einreisen, um dort eine unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben, und von Familienmitgliedern dort bereits ansässiger türkischer Arbeitnehmer, die diesen folgen wollen, zur Vorlage von biometrischen Daten (zehn digitale Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild), die dann in der Datei ausländischer Staatsangehöriger zur Überprüfung der Echtheit von Dokumenten und der Identität ihres Inhabers oder zur Identifizierung von Straftätern gespeichert werden, eine Beschränkung darstellt, die nach Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76[2] des Assoziationsrats vom 20. Dezember 1976 (im Folgenden: Beschluss Nr. 2/76) und – vor allem – nach Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80[3] des Assoziationsrats vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80) verboten ist. Der Assoziationsrat wurde durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (im Folgenden: Assoziierungsabkommen) eingerichtet, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG sowie der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963[4] im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde.

1 Originalsprache: Französisch.

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

3 Diese Vorschrift 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.“

4 ABl. 1964, 217, S. 3685.

I. Rechtlicher Rahmen

2. Die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung kann wie folgt dargestellt werden.

3. Aus den niederländischen Rechtsvorschriften ergibt sich, dass Drittstaatsangehörige, einschließlich türkischer Staatsangehöriger, die sich länger als 90 Tage zum Zweck eines normalen Aufenthalts in den Niederlanden aufhalten wollen, grundsätzlich zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Hoheitsgebiet über eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis verfügen müssen. Diese wird von den konsularischen und diplomatischen Vertretungen der Niederlande erteilt. Um eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis zu erhalten, muss der Antragsteller bestimmte materielle Voraussetzungen erfüllen und „bei der Erhebung von Daten zum Zwecke [seiner] Identifizierung“ mitwirken [5].

4. Die niederländischen Behörden sind nach dem Ausländergesetz befugt, biometrische Daten von Drittstaatsangehörigen zu erheben und zu verarbeiten. Insbesondere sieht Art. 106a dieses Gesetzes im Wesentlichen vor, dass ein Gesichtsbild und ein Bild der zehn Fingerabdrücke eines ausländischen Staatsangehörigen aufgenommen und verarbeitet werden können, um im Hinblick auf die Durchführung des Gesetzes seine Identität festzustellen. Diese Bilder werden sofort mit denjenigen in der Ausländerdatei verglichen und in dieser gespeichert.

5. Art. 107 des Ausländergesetzes sieht die Einrichtung einer Ausländerdatei vor, die die in Art. 106a dieses Gesetzes genannten biometrischen Daten enthält, und bestimmt, dass diese Daten zur Durchführung des Gesetzes [6] sowie zur Aufdeckung von Straftaten und zur Strafverfolgung [7] verarbeitet werden. Die biometrischen Daten Drittstaatsangehöriger können zum Zwecke der Aufdeckung von Straftaten und zur Strafverfolgung unter den Bedingungen von Art. 107 Abs. 6 des Ausländergesetzes zur Verfügung gestellt werden. Danach ist eine Weitergabe nur möglich, wenn für die betreffende Straftat Untersuchungshaft verhängt werden kann [8], und die Einsichtnahme in die Ausländerdatei muss vom Untersuchungsrichter auf Antrag der Staatsanwaltschaft schriftlich genehmigt werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass der Verdächtige Drittstaatsangehöriger ist [9] oder wenn dies im Interesse der Verfolgung der Straftat liegt, weil die Ermittlungen nicht vorankommen oder schnelle Ergebnisse zur Aufklärung der Straftat erforderlich sind [10]. Ferner müssen in Bezug auf den Verdächtigen schwerwiegende Verdachtsmomente vorliegen.

6. Die biometrischen Daten werden für einen Zeitraum von fünf Jahren nach der Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis, der Ausreise aus den Niederlanden nach Beendigung eines legalen Aufenthalts oder dem Ablauf der Geltungsdauer eines Einreiseverbots oder einer Unerwünschtheitserklärung gespeichert. Danach werden diese Daten vernichtet; bei einer Einbürgerung des Drittstaatsangehörigen schon früher [11].

7. Aus dem Vorlagebeschluss ergibt sich, dass von der Befugnis zur Erhebung, Verarbeitung und Aufbewahrung biometrischer Daten in der Ausländerdatei bei Drittstaatsangehörigen Gebrauch gemacht werden kann, die einen Aufenthaltstitel in den Niederlanden für einen Zeitraum von mehr als 90 Tagen erhalten möchten oder die sich illegal in diesem Mitgliedstaat aufhalten.

5 Art. 54 Abs. 1 Buchst. c Vreemdelingenwet 2000 (Ausländergesetz 2000) in der Fassung der Wet van 11 december 2013 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in verband met het verbeteren van de identiteitsvaststelling van de vreemdeling (Gesetz vom 11. Dezember 2013 zur Änderung des Ausländergesetzes 2000 hinsichtlich der erweiterten Verwendung biometrischer Identifikatoren im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den für Ausländerfragen zuständigen Stellen im Hinblick auf eine bessere Identifizierung ausländischer Staatsangehöriger, das am 1. März 2014 in Kraft getreten ist (Stb. 2014, Nr. 2) (im Folgenden: Ausländergesetz).

6 Art. 107 Abs. 2 des Ausländergesetzes.

7 Art. 107 Abs. 5 des Ausländergesetzes.

8 Dies ist grundsätzlich der Fall bei jeder Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens vier Jahren bedroht ist, und bei im niederländischen Strafgesetzbuch und in Sondergesetzen vorgesehenen Sonderfällen.

9 Art. 107 Abs. 6 Buchst. a des Ausländergesetzes.

10 Art. 107 Abs. 6 Buchst. b des Ausländergesetzes.

11 Art. 107 Abs. 9 des Ausländergesetzes. Siehe auch Art. 8.35 des Vreemdelingenbesluit 2000 (Ausländerverordnung 2000).

II. Ausgangsverfahren, Vorlagefragen und Verfahren vor dem Gerichtshof

8. B ist ein 1982 geborener türkischer Staatsangehöriger, dessen Ehefrau, P [12], sowohl die niederländische als auch die türkische Staatsangehörigkeit besitzt. Am 17. Februar 2014 beantragte P eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis für B zum Zwecke der Familienzusammenführung. Nachdem der Antrag zunächst abgelehnt worden war, erteilte der Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Staatssekretär für Justiz und Sicherheit, im Folgenden: Staatssekretär) schließlich mit Beschluss vom 4. April 2014 die beantragte Erlaubnis unter der Bedingung, dass B seine biometrischen Daten abgibt. B stimmte der Erhebung dieser Daten zu. Am 2. Mai 2014 erhob er zusammen mit P Widerspruch gegen die Erhebung und Verarbeitung seiner biometrischen Daten. B und P machten geltend, dass die Pflicht zur Abgabe der biometrischen Daten gegen Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verstoße. Am 23. Dezember 2014 wies der Staatssekretär das Vorbringen, eine solche Pflicht stelle eine neue Beschränkung im Sinne dieser Bestimmungen dar, zurück, da bereits seit 1965 eine gesetzliche Pflicht bestehe, bei der Erfassung von Daten zum Zweck der Identifizierung mitzuwirken. Es treffe zwar zu, dass die Erhebung und Verarbeitung von Daten in die in Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte eingriffen [13], dieser Eingriff sei aber durch ein berechtigtes Ziel gerechtfertigt. Die Erhebung und die Verarbeitung biometrischer Daten verstoße auch nicht gegen Art. 9 des Assoziierungsabkommens [14]. Anders als bei Unionsbürgern sei der Aufenthaltstitel für türkische Staatsangehörige bei der ersten Einreise nicht deklaratorischer, sondern konstitutiver Natur, was rechtfertige, dass die biometrischen Daten von Unionsbürgern nicht erhoben und gespeichert würden. Außerdem enthielten die Pässe der Unionsbürger biometrische Daten.

9. A ist ein 1966 geborener türkischer Staatsangehöriger, der ab dem 1. Dezember 2013 für einen Zeitraum von fünf Jahren als internationaler Lkw-Fahrer beschäftigt war. Am 15. November 2013 beantragte seine Bezugsperson – sein Arbeitgeber – eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis im Hinblick auf die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit. Am 28. März 2014 gab der Staatssekretär diesem Antrag statt, stellte in seiner Entscheidung jedoch fest, dass die beantragte Erlaubnis erst erteilt werde, wenn A seine biometrischen Daten abgegeben habe. Nachdem A bei der Erhebung dieser Daten mitgewirkt hatte, legte er Widerspruch gegen die Erhebung und Verarbeitung seiner biometrischen Daten ein. Der Staatssekretär vertrat in seiner Entscheidung vom 6. Januar 2015 über diesen Widerspruch die gleiche Auffassung wie in seiner Entscheidung vom 23. Dezember 2014, mit der er den Widerspruch von B und P zurückgewiesen hatte.

10. A sowie B und P erhoben gegen diese beiden Entscheidungen des Staatssekretärs Klage bei der Rechtbank den Haag (Gericht Den Haag, Niederlande), die am 3. Februar 2016 über beide Rechtssachen entschied. Dieses Gericht führte zunächst aus, dass die Pflicht, bei der Erhebung und Verarbeitung biometrischer Daten mitzuwirken, als Voraussetzung für die Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis eine förmliche Voraussetzung für die Erlaubnis zur Einreise in das niederländische Hoheitsgebiet und damit bezüglich dieser Daten eine neue Bedingung sei. Das Ziel, das mit dieser Pflicht verfolgt werde, nämlich die Verhütung und Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug, sei legitim. Allerdings stehe die fragliche Pflicht nicht in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel. Insoweit habe der Staatssekretär nicht ausreichend nachgewiesen, dass die in Art. 107 Abs. 1 des Ausländergesetzes vorgesehene Verarbeitung der biometrischen Daten in der Ausländerdatei erforderlich sei. Es sei nicht nachgewiesen, dass türkische Staatsangehörige in größerem Umfang als andere Drittstaatsangehörige gefälschte Reisedokumente oder auf der Grundlage gefälschter Dokumente ausgestellte authentische Dokumente verwendeten. Das Argument, die

12 Da sich der Antrag auf Familienzusammenführung auf den Beschluss Nr. 1/80 zu stützen scheint, ist davon auszugehen, dass P eine türkische Arbeitnehmerin im Sinne dieses Beschlusses ist, die bereits in den Niederlanden ansässig ist. Es muss ferner davon ausgegangen werden, dass P eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausübt.

13 Im Folgenden: Charta.

14 Dieser bestimmt, dass „[d]ie Vertragsparteien [anerkennen], dass für den Anwendungsbereich des Abkommens unbeschadet der besonderen Bestimmungen, die möglicherweise auf Grund von Artikel 8 noch erlassen werden, dem in Artikel 7 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft verankerten Grundsatz entsprechend jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist“.

Einrichtung einer solchen Datei sei notwendig, um sicherzustellen, dass der Inhaber des Reisedokuments – das bereits biometrische Daten enthalte – nicht bereits einen Antrag unter einer anderen Identität gestellt habe, sei nicht stichhaltig, da sich die Situation der türkischen Staatsangehörigen insoweit nicht von derjenigen von Unionsbürgern, die keine niederländischen Staatsangehörigen seien, unterscheide, bei denen die nationalen Rechtsvorschriften aber keine Aufnahme biometrischer Daten in eine zentrale Datei vorsähen. Schließlich gehe die Bereitstellung biometrischer Daten zur Identifizierung von Straftätern über das zur Erreichung des legitimen Ziels erforderliche Maß hinaus. Das Gericht stellte fest, dass die in Art. 107 des Ausländergesetzes vorgesehene Verpflichtung, bei der Erhebung der biometrischen Daten mitzuwirken und der Verarbeitung dieser Daten in der zentralen Datei zuzustimmen, eine neue Beschränkung darstelle, die nach Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 verboten sei.

11. Der Staatssekretär hat beim vorlegenden Gericht ein Rechtsmittel eingelegt und trägt vor, dass die Erhebung und Verarbeitung biometrischer Daten in einer Datei für Drittstaatsangehörige erforderlich sei, um das legitime Ziel der Verhütung und Bekämpfung von Identitätsbetrug zu erreichen. Eine Identifizierung durch den Vergleich der zehn digitalen Fingerabdrücke sei zuverlässiger, die Dauer der Speicherung der Daten sei erforderlich und im Hinblick auf das Ziel, die Identität ausländischer Staatsangehöriger zuverlässig festzustellen, angemessen. Die Befugnis zur Verarbeitung biometrischer Daten sei zeitlich begrenzt und ende am 1. März 2021. Die Bereitstellung biometrischer Daten für die Identifizierung von Straftätern diene dem legitimen Ziel, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten, und sei verhältnismäßig.

12. Das vorlegende Gericht geht davon aus, dass die Befugnis, biometrische Daten türkischer Staatsangehöriger zu erfassen und zu verarbeiten, eine neue Beschränkung im Sinne von Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 darstellt. Unter Berufung u. a. auf das Urteil Genc [15], wonach eine neue Beschränkung verboten ist, es sei denn, sie ist durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt, geeignet, die Erreichung des verfolgten legitimen Ziels zu gewährleisten, und geht nicht über das zu ihrer Erreichung Erforderliche hinaus, möchte dieses Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Erfassung und Verarbeitung der biometrischen Daten erforderlich und verhältnismäßig sind. Zum einen sei fraglich, ob die Einrichtung einer Ausländerdatei, in der biometrische Daten über einen relativ langen Zeitraum gespeichert würden, erforderlich und verhältnismäßig sei. Zum anderen stelle sich die Frage, ob es nicht über das zur Erreichung des legitimen Ziels der Strafverfolgung erforderliche Maß hinausgehe, wenn die Datei den Polizeibehörden im Zusammenhang mit der Feststellung der Identität eines Straftäters zur Verfügung gestellt werden könne.

13. Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat, Niederlande) beschlossen, das Verfahren auszusetzen, und hat mit am 2. Februar 2018 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangenem Beschluss dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. a) Sind Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76 bzw. Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen, dass diese Bestimmungen einer nationalen Regelung, in der die allgemeine Verarbeitung und Aufbewahrung biometrischer Daten von Drittstaatsangehörigen, darunter türkischen Staatsangehörigen, in einer Datei im Sinne von Art. 2 Buchst. a und b der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr [16] vorgesehen ist, nicht entgegenstehen, da diese nationale Regelung nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des mit der Regelung verfolgten legitimen Ziels, Identitäts- und Dokumentenbetrug zu verhindern und zu bekämpfen, erforderlich ist?

15 Urteil vom 12. April 2016 (C-561/14, EU:C:2016:247, Rn. 51).
16 ABl. 1995, L 281, S. 31.

b) Ist dabei von Bedeutung, dass die Dauer der Aufbewahrung der biometrischen Daten an die Dauer des legalen und/oder illegalen Aufenthalts der Drittstaatsangehörigen, darunter der türkischen Staatsangehörigen, gebunden ist?

2. Sind Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76 bzw. Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung keine Beschränkung im Sinne dieser Bestimmungen darstellt, wenn die Auswirkungen der nationalen Regelung auf den Zugang zum Arbeitsmarkt gemäß diesen Bestimmungen zu ungewiss und zu mittelbar sind, als dass angenommen werden könnte, dass dieser Zugang behindert wird?

3. a) Wenn die Antwort auf Frage 2 lautet, dass eine nationale Regelung, die es ermöglicht, die biometrischen Daten von Drittstaatsangehörigen, darunter türkischen Staatsangehörigen, aus einer Datei Dritten zur Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von – terroristischen oder nicht terroristischen – Straftaten zur Verfügung zu stellen, eine neue Beschränkung ist, muss Art. 52 Abs. 1 in Verbindung mit den Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union so ausgelegt werden, dass er einer solchen nationalen Regelung entgegensteht?

b) Ist dabei von Bedeutung, dass der Drittstaatsangehörige zu dem Zeitpunkt, zu dem er wegen des Verdachts der Begehung einer Straftat festgenommen wird, das Aufenthaltsdokument, in dem seine biometrischen Daten gespeichert sind, mit sich führt?

14. In der vorliegenden Rechtssache haben A, die niederländische und die dänische Regierung, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Europäische Kommission schriftliche Erklärungen eingereicht.

15. In der mündlichen Verhandlung, die am 17. Januar 2019 vor dem Gerichtshof stattgefunden hat, haben A, die niederländische und die irische Regierung sowie die Kommission mündlich verhandelt.

III. Würdigung

A. Vorbemerkungen

16. Ich möchte der Würdigung drei Vorbemerkungen vorausschicken.

17. Erstens enthalten sowohl Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76 als auch Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 eine eindeutige Stillhalteklausel in Bezug auf die Einführung neuer Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer, deren Aufenthalt und Beschäftigung im Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten ordnungsgemäß sind [17]. Diese Klauseln verbieten daher allgemein die Einführung jeder neuen innerstaatlichen Maßnahme, die bezweckt oder bewirkt, dass die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen wird, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Beschlüsse in dem betreffenden Mitgliedstaat galten [18]. Der Gerichtshof hat bereits festgestellt, dass Art. 7 des Beschlusses Nr. 2/76 in zeitlicher Hinsicht auf nationale Maßnahmen anwendbar ist, die in der Zeit vom 20. Dezember 1976 bis zum 30. November 1980 eingeführt wurden, und dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 in zeitlicher Hinsicht auf nationale Maßnahmen

17 Vgl. Urteil vom 7. August 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

18 Vgl. Urteil vom 7. August 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, Rn. 39 und die dort angeführte Rechtsprechung).

anwendbar ist, die ab dem 1. Dezember 1980[19] eingeführt wurden. Da sich die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung aus nach diesem Zeitpunkt erlassenen Gesetzen und Verordnungen ergibt, fällt sie ausschließlich in den zeitlichen Anwendungsbereich von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80, so dass ich die Regelung nur anhand dieser Bestimmung prüfen werde.

18. Zweitens weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof weder mit der Frage befasst ist, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung in chronologischer Hinsicht eine neue Beschränkung darstellt, noch mit der Frage, ob sie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs gerechtfertigt ist. Dies sind die ersten beiden Schritte der Prüfung, die der Gerichtshof vornimmt, um festzustellen, ob es sich um eine neue Beschränkung handelt, die mit Art. 13 der Entscheidung Nr. 1/80 vereinbar ist[20]. Lediglich die Frage der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit sind dem Gerichtshof vorgelegt worden. Wir sind zwar selbstverständlich an die an uns gerichteten Fragen gebunden, doch habe ich Bedenken gegen die Feststellung, dass die Pflicht, bei der Erhebung biometrischer Daten mitzuwirken, *per se* eine *neue* Beschränkung darstellt. Insofern geht aus den Akten hervor, dass biometrische Daten seit 1965 erhoben werden können, wenn dies nach Ansicht des für die Grenzüberwachung oder die Ausländerkontrolle zuständigen Beamten aus berechtigten Gründen gerechtfertigt erscheint[21]. Unter diesen Umständen wäre es denkbar, dass die sich aus der im Jahr 2013 geänderten Fassung des Ausländergesetzes ergebenden Bestimmungen, die insbesondere türkische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen verpflichten, bei der Erfassung der zehn digitalen Fingerabdrücke und eines Gesichtsbilds mitzuwirken, eigentlich keine neue Beschränkung, sondern eine neue technologische Entwicklung bezüglich eines Identifizierungserfordernisses darstellt, das es im niederländischen Recht bereits vor dem Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 1/80 gab. Daher könnte man in Zweifel ziehen, ob eine solche Beschränkung vorliegt.

19. Man darf jedoch nicht übersehen, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung nicht nur die Erhebung biometrischer Daten, sondern auch ihre Verarbeitung in einer Datei, die von Dritten für verschiedene Zwecke eingesehen werden kann, und ihre Speicherung über einen – möglicherweise sehr langen – Zeitraum vorsieht. Die erwähnte neue technologische Entwicklung geht mit einer möglichen Verletzung der Rechte türkischer Arbeitnehmer einher, so dass es gerechtfertigt ist, die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung als eine gegenüber dem Umfang der 1965 auferlegten Verpflichtung „neue Beschränkung“ anzusehen.

20. Es ist außerdem zweckmäßig, daran zu erinnern, dass der Gerichtshof bereits entschieden hat, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 von dem Zeitpunkt an, zu dem dieser Beschluss in dem betreffenden Mitgliedstaat in Kraft getreten ist, der Einführung neuer Beschränkungen der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit in das Recht der Mitgliedstaaten einschließlich solcher entgegensteht, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats betreffen, die dort von dieser Freiheit Gebrauch machen wollen[22], wie dies bei A der Fall zu sein scheint. Auf den ersten Blick scheint die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung daher in den sachlichen Anwendungsbereich von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80[23] zu fallen.

19 Vgl. Urteil vom 7. August 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, Rn. 40 bis 48).

20 Für eine Darstellung dieser Prüfung siehe Nr. 12 dieser Schlussanträge.

21 Siehe Nr. 7 des Vorabentscheidungsersuchens, die sich auf das Vreemdelingenwet 1965 (Ausländergesetz 1965) und den Vreemdelingenbesluit 1966 (Ausländerverordnung 1966) bezieht.

22 Siehe Urteile vom 29. April 2010, Kommission/Niederlande (C-92/07, EU:C:2010:228, Rn. 49), und vom 7. November 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

23 In diesem Zusammenhang erinnere ich daran, dass die dem Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen ausschließlich die Vereinbarkeit der betreffenden Regelung mit Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 betreffen, nicht aber die Frage nach der Vereinbarkeit mit Art. 9 des Assoziierungsabkommens EWG–Türkei, die der Staatssekretär im Verfahren vor dem erstinstanzlichen Gericht aufgeworfen hat (vgl. Nr. 8 der vorliegenden Schlussanträge).

21. Drittens ist zu bemerken, dass das vorlegende Gericht selbst bereits zwei zwingende Gründe des Allgemeininteresses festgestellt hat, nämlich erstens die Verhütung und Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug und zweitens die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten. Diese Feststellung muss vom Gerichtshof bestätigt werden. Die Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug steht nämlich im Zusammenhang mit dem Ziel der Bekämpfung der illegalen Einreise und des illegalen Aufenthalts oder sogar dem Ziel der wirksamen Steuerung der Migrationsströme, die der Gerichtshof bereits als zwingende Gründe des Allgemeininteresses eingestuft hat [24]. Die Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten sind, obwohl sie meines Wissens vom Gerichtshof im Rahmen des Assoziierungsabkommens noch nicht als zwingender Grund des Allgemeininteresses anerkannt wurden, als Aspekte der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung anzusehen, die eine neue Beschränkung nach Art. 14 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 [25] rechtfertigen kann und damit ein legitimes Ziel darstellt.

22. Nach diesen Ausführungen kommen wir nun zur Würdigung der ersten Frage.

B. Zur ersten Vorlagefrage

23. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung, die die Verarbeitung und Aufbewahrung biometrischer Daten von Drittstaatsangehörigen, einschließlich türkischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, zur Verhütung und Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug vorsieht, nicht über das zur Erreichung des verfolgten legitimen Ziels Erforderliche hinausgeht. Das vorlegende Gericht fragt sich, ob insoweit die Dauer der Speicherung ein zu berücksichtigender Gesichtspunkt ist. Bei dieser Frage geht es darum, ob die neue Beschränkung, die darin besteht, die betroffenen türkischen Staatsangehörigen zur Mitwirkung bei der Erhebung ihrer biometrischen Daten zu verpflichten, damit diese dann in der Ausländerdatei erfasst und verarbeitet werden können, im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 gerechtfertigt ist.

24. Die wesentlichen Merkmale der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung lassen sich wie folgt zusammenfassen. Angehörige von Drittstaaten müssen, sofern keine Ausnahme greift [26], bei der Erfassung ihrer zehn Fingerabdrücke und eines Gesichtsbilds mitwirken, sobald die Ausstellung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis in Betracht kommt. Diese Erlaubnis wird in Form eines Aufklebers, der auf dem gültigen Reisedokument angebracht wird, ausgestellt. Dieser Aufkleber enthält die biometrischen Daten ihres Inhabers. Zwei Fingerabdrücke werden auf der Aufenthaltserlaubnis gespeichert, die nach der Ankunft des Betroffenen in den Niederlanden ausgestellt wird. Alle erhobenen Daten werden außerdem im biometrischen Ausländerregister gespeichert, das Teil der Ausländerdatei ist. Die Datei, einschließlich des Registers, darf nur von speziell dazu berechtigten Bediensteten der an der Durchführung der nationalen Ausländerpolitik beteiligten Behörden eingesehen werden, d. h. grundsätzlich von den Mitarbeitern der diplomatischen und konsularischen Vertretungen bei der Ausübung ihrer Aufgaben. Was die Einwanderungsbehörden betrifft, so beschränken sich diese auf Überprüfungen, gegebenenfalls unter Einsichtnahme in die Datei. Die Einführung des biometrischen Teils dieser Datei trägt dem Erfordernis Rechnung, sich nicht nur der eigentlichen Identität der Person, die das Reisedokument besitzt und vorlegt, sondern auch der Übereinstimmung zwischen dem Inhaber der vorläufigen Aufenthaltserlaubnis und der Person, die den Antrag gestellt hat, zu vergewissern. Der Vergleich der Angaben des Antragstellers mit den bereits in der Datei enthaltenen Daten ermöglicht es den Behörden außerdem, sich zu vergewissern, dass der Antragsteller nicht bereits einen Antrag unter einer anderen Identität gestellt hat oder sich

24 Vgl. Urteil vom 7. November 2013, Demir (C-225/12, EU:C:2013:725, Rn. 41), bzw. Urteile vom 29. März 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, Rn. 39), und vom 7. August 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, Rn. 77).

25 Diese Vorschrift lautet: „Dieser Abschnitt gilt vorbehaltlich der Beschränkungen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sind."

26 Aus den Akten geht hervor, dass die Erfassungspflicht weder für Kinder unter sechs Jahren noch für Personen gilt, die körperlich nicht in der Lage sind, einer solchen Pflicht nachzukommen.

nicht bereits illegal im niederländischen Hoheitsgebiet aufgehalten hat. Die Daten werden für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Ablehnung des Antrags, der Abreise des Betroffenen am Ende eines regulären Aufenthalts oder dem Ablauf der Geltungsdauer eines Einreiseverbots oder einer Unerwünschtheitserklärung in der Datei gespeichert. Bei Einbürgerung des Betroffenen werden die biometrischen Daten sofort vernichtet. Der Grund für den relativ langen Zeitraum der Speicherung soll darin liegen, dass ein Identitätsaustausch, der stattfinden kann, nachdem der Betroffene seinen Aufenthalt auf niederländischem Gebiet beendet hat, bekämpft werden soll.

25. Um die Vorlagefrage zu beantworten, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass biometrische Daten sensible personenbezogene Daten sind, deren Verwendung und Verarbeitung beschränkt werden muss. Als solche sind sie durch Art. 8 der Charta geschützt. Ihre Rolle bei der Identifizierung von Personen wurde bereits in der Rechtsprechung des Gerichtshofs anerkannt. Insbesondere hat dieser bereits entschieden, dass Fingerabdrücke unter den Begriff „personenbezogene Daten“ fallen, da sie objektiv unverwechselbare Informationen über natürliche Personen enthalten und deren genaue Identifizierung ermöglichen [27]. Der Unionsgesetzgeber hat vorgesehen, dass diese Art von Daten zur Feststellung der Identität von Unionsbürgern [28] oder Drittstaatsangehörigen [29] verwendet werden können. Darüber hinaus ist die Erfassung und die Speicherung digitaler Fingerabdrücke auf dem Aufkleber und in der zentralen Ausländerdatei durch die nationalen Behörden als Verarbeitung personenbezogener Daten zu betrachten, die selbst beschränkt ist [30].

26. Jede Verarbeitung personenbezogener Daten durch einen Dritten kann einen Eingriff in das Recht auf Schutz personenbezogener Daten darstellen [31]. Ausnahmen vom Schutz personenbezogener Daten und dessen Einschränkungen müssen sich auf das absolut Notwendige beschränken [32]. Im Licht dieser Überlegungen muss daher geprüft werden, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung erforderlich und verhältnismäßig ist. Insoweit sind die Erforderlichkeit der Erfassung und Speicherung im Hinblick auf die Erreichung des verfolgten Ziels, die Art und Menge der Daten, die Dauer ihrer Speicherung und die Bedingungen, unter denen sie in der Datei abgerufen werden können, zu untersuchen.

27. Wie bereits ausgeführt, erscheint es völlig legitim, dass ein Mitgliedstaat versucht, sich durch die Festlegung der Bedingungen für die Einreise in sein Hoheitsgebiet zu vergewissern, dass jemand, der eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis beantragt, der ist, der er angibt zu sein. Mit der Speicherung von zwei digitalen Fingerabdrücken auf dem Aufkleber kann sichergestellt werden, dass dessen Inhaber die Person ist, der eine solche Erlaubnis tatsächlich erteilt wurde. Was die Aufnahme der biometrischen Daten der Kläger in die zentrale Ausländerdatei betrifft, so scheint mir auch dies erforderlich zu sein, da die niederländische Regierung, unterstützt durch die anderen an diesem Vorabentscheidungsverfahren beteiligten Regierungen, auf die Notwendigkeit, betrügerische Identitätsverwendungen zu bekämpfen, hingewiesen hat. Dafür kann erforderlich sein, sich zu vergewissern, dass ein Antragsteller nicht bereits unter einer anderen Identität einen Antrag gestellt hat, indem seine Fingerabdrücke mit den bereits registrierten verglichen werden.

28. Die Art der erhobenen Daten steht in Anbetracht des untrennbaren Zusammenhangs zwischen biometrischen Daten und der Personenidentität offensichtlich im Einklang mit dem verfolgten Ziel.

27 Vgl. Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, Rn. 27).

28 Vgl. insbesondere Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. 2004, L 385, S. 1).

29 Vgl. insbesondere Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. 2009, L 243, S. 1).

30 Vgl. Art. 8 Abs. 2 der Charta.

31 Siehe Urteil vom 17. Oktober 2013, Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, Rn. 25).

32 Urteil vom 21. Dezember 2016, Tele2 Sverige und Watson u. a. (C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 96).

29. Die Datenmenge erscheint nicht übermäßig. Der Unionsgesetzgeber hat sich im Übrigen dafür entschieden, von Visumantragstellern die Vorlage von zehn Fingerabdrücken und einem Gesichtsbild zu verlangen [33]. Diese Daten werden auch im Visa-Informationssystem [34] verarbeitet, um die Umsetzung der gemeinsamen Politik im Bereich der Visa und der Betrugsbekämpfung zu verbessern.

30. Die Dauer der Speicherung muss bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der neuen Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 natürlich berücksichtigt werden. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs geht hervor, dass diese Dauer stets objektiven Kriterien genügen muss, die einen Zusammenhang zwischen den zu speichernden personenbezogenen Daten und dem verfolgten Ziel herstellen [35]. Die niederländische Regierung räumt ein, dass die Dauer der Speicherung in der Praxis sehr oft länger als fünf Jahre ist, wobei der Speicherzeitraum an die Dauer des Aufenthalts in den Niederlanden gebunden ist. Es ist jedoch offensichtlich, dass diese Frist unter Berücksichtigung des verfolgten Ziels festgelegt wird. Das Erfordernis, die Identität der Person, die die vorläufige Aufenthaltserlaubnis beantragt, zu überprüfen, entfällt nicht sofort, sobald die betreffende Person in das niederländische Hoheitsgebiet einreist oder es verlässt. Bei einer Überprüfung oder einer Verlängerung ihres Aufenthaltsrechts kann diese Identität noch überprüft werden müssen. Ebenso kann die Bekämpfung von Identitätsbetrug und Mehrfachidentitäten eine lange Speicherung biometrischer Daten in der Ausländerdatei rechtfertigen. Dies kann für Drittstaatsangehörige, die sich bereits in den Niederlanden aufhalten, im Übrigen von Vorteil sein, wenn nämlich in ihrem Namen und damit unter ihrer falschen Identität ein Antrag auf eine vorläufige Aufenthaltserlaubnis gestellt wird. Konsularbeamte könnten dann beispielsweise erkennen, dass die angegebene Identität bereits erfassten biometrischen Daten entspricht. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang in sachdienlicher Weise darauf hingewiesen, dass ihr Vorschlag zur Änderung der VIS-Verordnung vorsieht, dass die Aufbewahrungsfrist bei Daten betreffend Personen, die Visa, Langzeitvisa oder Aufenthaltstitel beantragen, auf fünf Jahre nach Ablauf der Gültigkeitsdauer dieser Genehmigungen verlängert werden sollte [36].

31. Die Voraussetzungen für die Einsichtnahme in die Datei stehen im Einklang mit ihrer Funktion und ihrem Ziel, da es die Mitarbeiter der konsularischen und diplomatischen Vertretungen sind, die befugt sind, Daten einzugeben und abzurufen, immer mit dem Ziel, die Identität des Antragstellers zu prüfen und auszuschließen, dass ein Identitätsdiebstahl oder -betrug vorliegt. Die Einwanderungsbehörden können sie nur zu denselben Zwecken einsehen.

32. Die Prüfung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung hat daher keinen Grund ergeben, die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der neuen Beschränkung im Hinblick auf das Ziel der Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug in Frage zu stellen.

33. Daraus folgt, dass Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen ist, dass er der im Ausgangsverfahren fraglichen Regelung nicht entgegensteht, nach der türkische Arbeitnehmer, die in die Niederlande einreisen wollen, um eine unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben, und Familienangehörige von bereits dort ansässigen Arbeitnehmern, die sich diesen anschließen wollen, im Hinblick auf die Erlangung der für die Einreise in das niederländische Hoheitsgebiet für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen erforderlichen vorläufigen Aufenthaltserlaubnis verpflichtet sind, bei der Erfassung ihrer zehn Fingerabdrücke und eines Gesichtsbilds zur Speicherung und Verarbeitung in einer Ausländerdatei, die von den Mitarbeitern der konsularischen und diplomatischen Vertretungen und der Einwanderungsbehörde zur Verhütung und Bekämpfung von

33 Siehe Art. 13 des Visakodex.

34 Siehe Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. 2008, L 218, S. 60).

35 Siehe Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 191 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Siehe Vorschlag für Art. 23 des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, der Verordnung (EG) Nr. 810/2009, der Verordnung (EU) 2017/2226, der Verordnung (EU) 2016/399, der Verordnung (EU) Nr. XX/2018 (Interoperabilitätsverordnung) und der Entscheidung 2004/512/EG sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2008/663/JI (KOM[2018] 302 final, Brüssel, 16. Mai 2018).

Identitäts- und Dokumentenbetrug eingesehen werden kann, mitzuwirken, wobei diese Daten fünf Jahre nach der Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis, der Ausreise aus den Niederlanden nach Beendigung eines legalen Aufenthalts oder dem Ablauf der Geltungsdauer eines Einreiseverbots oder einer Unerwünschtheitserklärung gespeichert bleiben.

C. Zur zweiten und dritten Frage

34. Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung möglicherweise deshalb nicht unter den Begriff „neue Beschränkung" im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 fällt, weil ihre Auswirkungen auf den Zugang zur Beschäftigung für türkische Staatsangehörige zu ungewiss und indirekt seien, als dass man von einer Behinderung dieses Zugangs ausgehen könnte. Diese Frage ist zwar recht allgemein formuliert, doch geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervor, dass sie im Hinblick auf die zweite Funktionalität der Ausländerdatei gestellt wird, nämlich das Ziel der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten.

35. Wie ich bereits erwähnt habe, verbietet die Stillhalteklausel in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 generell die Einführung jeder neuen Maßnahme, die den Zweck oder die Wirkung hätte, die Ausübung der wirtschaftlichen Freiheit durch einen türkischen Staatsangehörigen im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats von strengeren Bedingungen abhängig zu machen, als sie zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Beschlusses für ihn galten. Falls die neue Beschränkung die Freiheit von A, in den Niederlanden eine unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben, beeinträchtigen könnte, dürfte die im Ausgangsverfahren fragliche nationale Regelung nicht angewandt werden. Darüber hinaus könnte auch die Entscheidung von P, sich als türkische Arbeitnehmerin in den Niederlanden niederzulassen und vor allem, dort zu bleiben, negativ beeinflusst werden, wenn die nationalen Rechtsvorschriften die Familienzusammenführung mit B erschweren oder unmöglich machen würden und sich P deshalb zu einer Entscheidung zwischen ihrer Tätigkeit in den Niederlanden und ihrem Familienleben in der Türkei gezwungen sehen könnte [37]. Hier stellt sich daher die Frage, ob die bloße Möglichkeit der Verwendung biometrischer Daten von türkischen Staatsangehörigen – Arbeitnehmern oder Familienangehörigen von Arbeitnehmern – für die Zwecke der Strafverfolgung die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit durch diese Arbeitnehmer beeinträchtigen kann und somit im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 eine „neue Beschränkung" der Ausübung der Freizügigkeit durch diese türkischen Arbeitnehmer darstellt.

36. In diesem Zusammenhang ist an die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs zu erinnern, wonach aus dem Wortlaut des Assoziierungsabkommens und dem Ziel des Beschlusses Nr. 1/80 geschlossen werden muss, dass die im Rahmen der Art. 45 und 46 AEUV akzeptierten Grundsätze so weit wie möglich auf türkische Staatsangehörige übertragen werden müssen, denen die in dem Beschluss anerkannten Rechte zukommen [38]. Daher ist unter Heranziehung der Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Begriff „Behinderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer der Union" zu ermitteln, ob die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit der türkischen Staatsangehörigen beeinträchtigen kann, soweit sie vorsieht, dass biometrische Daten,

37 Vgl. Urteile vom 12. April 2016, Genc (C-561/14, EU:C:2016:247, Rn. 39 und 40), und vom 29. März 2017, Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239, Rn. 31). Vgl. auch Urteil vom 21. Dezember 2016, Ucar und Kilic (C-508/15 und C-509/15, EU:C:2016:986, Rn. 68). Zum Zusammenhang zwischen der Niederlassungsfreiheit türkischer Arbeitnehmer und den Voraussetzungen einer Familienzusammenführung vgl. Urteile vom 10. Juli 2014, Dogan (C-138/13, EU:C:2014:2066, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Rn. 35), und vom 7. August 2018, Yön (C-123/17, EU:C:2018:632, Rn. 60 und die dort angeführte Rechtsprechung).

38 Vgl. Urteile vom 6. Juni 1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, Rn. 20), vom 10. Februar 2000, Nazli (C-340/97, EU:C:2000:77, Rn. 50 und 54), vom 19. November 2002, Kurz (C-188/00, EU:C:2002:694, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung), und vom 8. Dezember 2011, Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, Rn. 52, 58 und 66).

die von ihnen zum Zeitpunkt der Ausstellung der vorläufigen Aufenthaltserlaubnis im Hinblick auf die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in den Niederlanden oder die Zusammenführung mit einem bereits in den Niederlanden ansässigen türkischen Arbeitnehmer erhoben wurden, abgefragt werden können, um die Identität von Straftätern festzustellen.

37. Das vorlegende Gericht und die niederländische Regierung haben sich insbesondere auf das Urteil Graf[39] gestützt. Aus diesem Urteil, das zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer der Union ergangen ist, ergibt sich, dass eine nationale Maßnahme die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht behindert, wenn ihre restriktive Wirkung zu ungewiss und indirekt erscheint[40].

38. Die Bereitstellung biometrischer Daten von A oder B in der Ausländerdatei zu dem Zweck, die Identifizierung verdächtiger Straftäter zu unterstützen, ist meines Erachtens jedoch zu ungewiss und indirekt, als dass türkische Arbeitnehmer dadurch in der Ausübung ihrer Freizügigkeit beschränkt werden könnten.

39. Die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung, die die Bereitstellung biometrischer Daten von türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen zur Identifizierung von Straftätern vorsieht, ist meiner Meinung nach nicht geeignet, diese Arbeitnehmer daran zu hindern oder davon abzuhalten, sich im Hoheitsgebiet der Niederlande aufzuhalten und eine wirtschaftliche Tätigkeit auszuüben, weil diese Bereitstellung von einer Reihe zukünftiger hypothetischer Ereignisse abhängt, nämlich a) dem Umstand, verdächtigt zu werden, eine Straftat begangen zu haben, für deren Verfolgung eine Suche in der Ausländerdatei zulässig ist, oder dem Umstand, dass die Einsichtnahme in die Datei im Interesse der Ermittlungen erforderlich ist, b) dem Umstand, dass ein begründeter Verdacht besteht, dass der Täter Drittstaatsangehöriger ist, c) dem Umstand, dass das Verhalten des Ausländers Anlass zu ernsthafter Besorgnis gibt, und schließlich d) dem Umstand, dass die Einsichtnahme von der Staatsanwaltschaft beantragt und vom Richter genehmigt wird[41].

40. Ich kann mir daher nur schwer vorzustellen, dass P davon abgehalten würde, in den Niederlanden zu arbeiten, weil die biometrischen Daten ihres Ehemanns möglicherweise den zuständigen Behörden zur Verfügung gestellt würden, wenn der ernsthafte Verdacht bestünde, dass er an der Begehung einer Straftat beteiligt war, oder dass A seine Tätigkeit als internationaler Fahrer aus diesem Grund aufgeben würde. Die von den am Verfahren vor dem Gerichtshof Beteiligten nicht bestrittene Feststellung der niederländischen Regierung, dass die Ausländerdatei zwischen zehn und 30 Mal im Jahr für Strafverfolgungszwecke herangezogen wird, bestätigt meiner Meinung nach die zu ungewissen und indirekten Auswirkungen einer solchen Einsichtnahme auf die Ausübung der den türkischen Arbeitnehmern zustehenden wirtschaftlichen Freiheit. Die niederländische Regierung hat in der mündlichen Verhandlung auf eine Frage des Gerichtshofs hin ferner bestätigt, dass die Daten der Kläger im Ausgangsverfahren nicht in einem Strafverfahren verwendet worden seien.

41. Unter diesen Umständen stellt die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung, soweit sie es erlaubt, Dritten in einer Datei enthaltene biometrische Daten von türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen für Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von Straftaten zur Verfügung zu stellen, keine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dar, da ihre Auswirkungen auf den Zugang dieser Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt zu ungewiss und indirekt sind.

42. Da die dritte zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage für den Fall gestellt wird, dass die zweite Frage bejaht wird, ist sie nach meiner Würdigung nicht zu prüfen.

39 Urteil vom 27. Januar 2000 (C-190/98, EU:C:2000:49).

40 Vgl. Urteil vom 27. Januar 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, Rn. 23 bis 25). Vgl. auch Urteil vom 13. März 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193, Rn. 40).

41 Vgl. entsprechend Urteil vom 27. Januar 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49, Rn. 24).

IV. Ergebnis

43. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die vom Raad van State (Staatsrat, Niederlande) zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

1. Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation ist dahin auszulegen, dass er der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelung nicht entgegensteht, nach der türkische Arbeitnehmer, die in die Niederlande einreisen wollen, um eine unselbständige Erwerbstätigkeit auszuüben, und Familienangehörige von bereits dort ansässigen Arbeitnehmern, die sich diesen anschließen wollen, im Hinblick auf die Erlangung der für die Einreise in das niederländische Hoheitsgebiet für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen erforderlichen vorläufigen Aufenthaltserlaubnis verpflichtet sind, bei der Erfassung ihrer zehn Fingerabdrücke und eines Gesichtsbilds zur Speicherung und Verarbeitung in einer Ausländerdatei, die von den Mitarbeitern der konsularischen und diplomatischen Vertretungen und der Einwanderungsbehörde zur Verhütung und Bekämpfung von Identitäts- und Dokumentenbetrug eingesehen werden kann, mitzuwirken, wobei diese Daten fünf Jahre nach der Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer vorläufigen Aufenthaltserlaubnis, der Ausreise aus den Niederlanden nach Beendigung eines legalen Aufenthalts oder dem Ablauf der Geltungsdauer eines Einreiseverbots oder einer Unerwünschtheitserklärung gespeichert bleiben.

2. Soweit die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regelung es erlaubt, Dritten in einer Datei enthaltene biometrische Daten von türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten zur Verfügung zu stellen, stellt sie keine neue Beschränkung im Sinne von Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 dar, da ihre Auswirkungen auf den Zugang dieser Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt zu ungewiss und indirekt sind.