SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MICHAEL B. ELMER

vom 6. März 1997 *

Einleitung

1. Das Bundesverwaltungsgericht ersucht in dieser Sache den Gerichtshof um eine Stellungnahme zu der Frage, ob ein türkischer Arbeitnehmer nach Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei (nachstehend: Beschluß Nr. 1/80) einen Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis in einem Mitgliedstaat hat, wenn er während des ersten Jahres der Beschäftigung zwar ununterbrochen, aber bei verschiedenen Arbeitgebern tätig war und nun die Beschäftigung bei seinem letzten Arbeitgeber fortsetzen will.

Die einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften

2. Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei [1] soll nach Artikel 2 Absatz 1 „eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit ... fördern, daß hierbei der beschleunigte Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstandes und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden".

Nach Artikel 12 des Abkommens sind sich die Vertragsparteien einig, „sich von den Artikeln 48, 49 und 50 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen".

3. Nach Artikel 36 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen vom 23. November 1970 [2] legt der Assoziationsrat die erforderlichen Regeln für die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei nach den Grundsätzen des Artikels 12 des Assoziierungsabkommens fest.

4. Der Assoziationsrat erließ hierauf den Beschluß Nr. 1/80 vom 19. September 1980,

* Originalsprache: Dänisch.

1 — Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, unterzeichnet in Ankara am 12. September 1963 und im Namen der Gemeinschaft durch Beschluß 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 geschlossen (*Sammlung der von den Europäischen Gemeinschaften geschlossenen Übereinkünfte*, Band 3, S. 541).

2 — ABl. L 293 vom 29. Dezember 1972, S. 4.

der am 1. Juli 1980 in Kraft trat [3]. Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses lautet:

„(1) ... 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 [4] bei einem Arbeitgeber seiner Wahl auf ein unter normalen Bedingungen unterbreitetes und bei den Arbeitsämtern dieses Mitgliedstaates eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben;

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

3 — Der Beschluß ist nicht veröffentlicht.

4 — Aus der dänischen Fassung ergibt sich nicht, daß eine Beschäftigung im gleichen Beruf verlangt wird. Dies ergibt sich aber aus den übrigen Sprachfassungen, z. B. der deutschen: „den gleichen Beruf", der englischen: „for the same occupation" und der französischen: „dans la même profession".

Sachverhalt

5. Der 1966 geborene türkische Staatsangehörige Süleyman Eker reiste erstmals am 1. Dezember 1988 illegal nach Deutschland ein und wurde aus diesem Grund am 13. Februar 1989 für dauernd ausgewiesen.

6. Am 17. Januar 1991 heiratete er in der Türkei eine deutsche Staatsangehörige und reiste am 6. April 1991 mit einer Betretenserlaubnis erneut in Deutschland ein.

Auf den Antrag vom 8. April 1991 erhielt er am 24. Juli 1991 eine bis zum 24. Juli 1992 befristete Aufenthaltserlaubnis. Bereits am 17. April 1991 war Eker eine Arbeitserlaubnis für berufliche Tätigkeiten jeder Art unbefristet und örtlich unbeschränkt erteilt worden.

7. Am 15. Juni 1991 nahm Eker eine Tätigkeit im Hotel Flora in Schluchsee auf, wo er bis zum 30. September 1991 beschäftigt war. Am 1. Oktober 1991 begann er eine Tätigkeit in den St. Georg Kur- und Rehabilitationskliniken in Höchenschwand.

8. Am 24. Juli 1991 — etwa sechs Monate nach der Heirat und etwa drei Monate nach der Einreise nach Deutschland — trennten sich Eker und seine deutsche Frau. Am 10. April 1992 bestätigte er gegenüber der deutschen Ausländerbehörde die Trennung und erklärte, daß die Scheidung eingeleitet sei. Am 22. Juli 1992 beantragte er die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis. Im Zusammenhang mit diesem Antrag stellte die Ausländerbehörde eine Bescheinigung aus, die Eker erlaubte, sich bis zum 11. August 1992 in Deutschland aufzuhalten, doch wies sie ihn gleichzeitig auf die beabsichtigte Ablehnung seines Antrags auf Aufenthaltserlaubnis hin. Mit Bescheid vom 12. August 1992 lehnte die Ausländerbehörde es ab, Ekers Aufenthaltserlaubnis zu verlängern, und forderte ihn unter Fristsetzung und Abschiebungsandrohung zur Ausreise auf. Der von Eker hiergegen erhobene Widerspruch blieb erfolglos.

9. Eker erhob daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht, das ihr mit Urteil vom 14. Juli 1994 stattgab und die Ausländerbehörden in Baden-Württemberg zur Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis verpflichtete. Das Land Baden-Württemberg legte gegen dieses Urteil Berufung ein, und der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg wies die Klage in Abänderung des erstinstanzlichen Urteils mit Urteil vom 30. November 1994 ab. Zur Begründung führte er aus, Eker habe nach nationalem Aufenthaltsrecht keine Ansprüche auf Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis und könne auch aus Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 keinen Anspruch auf eine Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis herleiten, da diese Vorschrift eine einjährige Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber voraussetze.

10. Mit der vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg zugelassenen Revision zum Bundesverwaltungsgericht begehrt Eker die Wiederherstellung des erstinstanzlichen Urteils. Er machte hierbei geltend, er habe einen Anspruch auf Arbeitserlaubnis und damit auf Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80, da diese Bestimmung nur voraussetze, daß eine Verlängerung der Arbeitserlaubnis für die Beschäftigung bei dem letzten Arbeitgeber beantragt werde.

Die Vorlagefrage

11. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschluß vom 29. September 1995 das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Erfüllt ein türkischer Arbeitnehmer die Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG—Türkei auch dann, wenn er während des ersten Jahres der Beschäftigung mit Zustimmung der nationalen Behörden zwar ununterbrochen, aber bei

verschiedenen Arbeitgebern tätig war und die Beschäftigung bei seinem letzten Arbeitgeber fortsetzen will?

Stellungnahme

12. Das vorlegende Gericht möchte mit seiner Frage im Grunde Aufschluß darüber erhalten, ob ein türkischer Arbeitnehmer nach Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 während des ersten Jahres seiner Beschäftigung den Arbeitgeber wechseln darf.

13. Süleyman Eker macht geltend, Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 verlange nicht, daß der türkische Arbeitnehmer während des ersten Jahres seiner ordnungsgemäßen Beschäftigung in einem Mitgliedstaat beim selben Arbeitgeber beschäftigt sei, da die Bestimmung nach ihrem Wortlaut so zu verstehen sei, daß als Voraussetzung für die Erneuerung der Arbeitserlaubnis eines türkischen Arbeitnehmers nur verlangt werde, daß der Betreffende bei seinem letzten Arbeitgeber weiterbeschäftigt werden wolle.

14. Der Vertreter des öffentlichen Interesses bei den Gerichten der allgemeinen Verwaltungsgerichtsbarkeit in Baden-Württemberg, die deutsche, die griechische, die französische und die österreichische Regierung sowie die Kommission und das Landratsamt Waldshut sind dagegen der Ansicht, daß Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes und dem Aufbau des Artikels 6 so auszulegen sei, daß im Falle eines türkischen Arbeitnehmers, der während des ersten Jahres einer ordnungsgemäßen Beschäftigung in einem Mitgliedstaat den Arbeitgeber wechsele, die Voraussetzungen für die Verlängerung seiner Arbeitserlaubnis am Ende dieses Jahres nicht als erfüllt angesehen werden könnten.

15. Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich hat unmittelbare Wirkung [5]. Die Bestimmung betrifft ihrem Wortlaut nach alleine das Recht auf Beschäftigung, doch leitet sich nach der festen Rechtsprechung des Gerichtshofes aus diesem Recht auf Beschäftigung ein Recht auf Aufenthalt ab [6].

16. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 5. Oktober 1994 [7] (nachstehend: Urteil Eroglu) festgestellt, daß der

„Beschluß Nr. 1/80 ... die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt [läßt], Vorschriften sowohl über die Einreise türkischer Staatsangehöriger in ihr Hoheitsgebiet als auch über die Voraussetzungen für deren erste Beschäftigung zu erlassen".

5 — Vgl. Urteil vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89 (Sevince, Slg. 1990, I-3461).

6 — Vgl. Fußnote 5.

7 — Rechtssache C-355/93 (Eroglu, Slg. 1994, 5113).

Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich begründet somit für einen türkischen Arbeitnehmer kein Recht auf Einreise und Aufenthalt in einem Mitgliedstaat; ein solches Recht hängt vom nationalen Recht der Mitgliedstaaten ab.

17. Nach Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 hat ein türkischer Arbeitnehmer jedoch „in diesem Mitgliedstaat ... nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber". Der Wortlaut dieser Bestimmung ist nicht ganz eindeutig [8].

Sie könnte auf der einen Seite — wie Süleyman Eker vorgetragen hat — so verstanden werden, daß sie nur das Erfordernis enthält, daß die Erneuerung der Arbeitserlaubnis für die Weiterbeschäftigung bei dem Arbeitgeber zu erteilen ist, bei dem der Betreffende zum Zeitpunkt seines Antrags auf Erneuerung beschäftigt ist. Gegen diese Lesart spricht aber die Verwendung des Wortes „dem *gleichen* Arbeitgeber", wobei nichts darüber gesagt wird, ob dies gegebenenfalls der gleiche wie der ursprüngliche Arbeitgeber, der gleiche wie der letzte oder eventuell der gleiche wie irgendein anderer Arbeitgeber, bei dem der Betreffende kürzere oder längere Zeit beschäftigt war, ist. Wenn der Assoziationsrat diese Lesart gewollt hätte, hätte man z. B. die Formulierung „Recht auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem letzten Arbeitgeber" verwenden können, um zu verstehen zu geben, daß die Bestimmung nur dieses Erfordernis enthält und nicht das Erfordernis einer Beschäftigung bei einem einzigen Arbeitgeber während des ersten Jahres der Beschäftigung.

18. Somit spricht mehr dafür, die Bestimmung so zu verstehen, daß sie das Erfordernis enthält, daß der türkische Arbeitnehmer während des ersten Jahres ordnungsgemäßer Beschäftigung bei ein und demselben Arbeitgeber beschäftigt gewesen sein *und* das Beschäftigungsverhältnis bei diesem fortsetzen können muß.

19. Für diese Auslegung läßt sich auch anführen, daß Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 stufenweise aufgebaut ist: Nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung erwirbt der türkische Arbeitnehmer einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei demselben Arbeitgeber, nach drei Jahren Beschäftigung erwirbt er einen Anspruch auf Beschäftigung im gleichen Beruf, aber bei einem Arbeitgeber seiner Wahl, und nach einem weiteren Jahr Beschäftigung erwirbt er einen Anspruch auf freien Zugang zu jeder Beschäftigung in dem Mitgliedstaat. Durch diesen stufenweisen Aufbau soll der türkische Arbeitnehmer um so mehr Rechte erhalten, je länger er in einem Mitgliedstaat beschäftigt ist und je mehr er damit in diesem Mitgliedstaat integriert ist.

8 — Die Formulierung der Bestimmung in der englischen, französischen und deutschen Fassung z. B. entspricht der Formulierung in der dänischen Fassung.

20. Auf der ersten Stufe hat der türkische Arbeitnehmer kein Recht auf Arbeitssuche in dem betreffenden Mitgliedstaat. Dagegen ist er berechtigt, sein derzeitiges Beschäftigungsverhältnis fortzusetzen, wenn sein Arbeitgeber ihm die Weiterbeschäftigung anbietet. Auf der zweiten Stufe erhält er das Recht auf Arbeitssuche, aber ausschließlich innerhalb des gleichen Berufes. Auf der dritten Stufe schließlich erhält der türkische Arbeitnehmer das Recht, sich frei um jede Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis in dem Mitgliedstaat zu bewerben. Würde man einem türkischen Arbeitnehmer also bereits während des ersten Jahres ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat einen Arbeitgeberwechsel gestatten, verlöre dieser stufenweise Aufbau des Artikels 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 seinen Sinn, da der türkische Arbeitnehmer in Wirklichkeit bereits während des ersten Jahres seiner Beschäftigung das Recht auf Arbeitssuche und Arbeitgeberwechsel hätte, das er nach Artikel 6 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich erst nach drei Jahren Beschäftigung erhalten soll.

21. Außerdem verlangt Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich nicht, daß die Erneuerung der Arbeitserlaubnis eines türkischen Arbeitnehmers für eine Beschäftigung im gleichen Beruf erteilt wird. Dies verlangt jedoch Artikel 6 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich. Würde Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich einem türkischen Arbeitnehmer während des ersten Jahres ordnungsgemäßer Beschäftigung erlauben, den Arbeitgeber zu wechseln, hätte er auch die Möglichkeit, in einem anderen Beruf zu arbeiten und hätte damit bereits vor Ablauf des ersten Jahres seiner Beschäftigung ein Recht, das er nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich erst nach vier Jahren einer Beschäftigung erhalten soll, nämlich das Recht auf jede Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, gleich in welchem Beruf. Die einzige logische Erklärung dafür, daß Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich nicht das Erfordernis enthält, daß der türkische Arbeitnehmer weiterhin im selben Beruf beschäftigt ist, ist somit, daß die Bestimmung eine einjährige Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber verlangt, was das besondere Erfordernis einer Beschäftigung im gleichen Beruf überflüssig macht.

22. Somit ist aufgrund des Aufbaus des Artikels 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 davon auszugehen, daß Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich verlangt, daß der türkische Arbeitnehmer während des ersten Jahres ordnungsgemäßer Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber beschäftigt ist.

23. Dieses Ergebnis steht offensichtlich auch im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80. Nur hat der Gerichtshof bisher keine Gelegenheit gehabt, unmittelbar zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der türkische Arbeitnehmer nach Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich während des ersten Jahres ordnungsgemäßer Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber beschäftigt gewesen sein muß. Er hat jedoch im Zusammenhang mit anderen Fragen, die Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 betrafen, entschieden [9], daß

„Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 dahin auszulegen

9 — Urteil vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-237/91 (Kus, Slg. 1992, I-6781).

ist, daß ein türkischer Staatsangehöriger, der eine Aufenthaltserlaubnis für das Gebiet eines Mitgliedstaats erhalten hat, ... und der dort seit mehr als einem Jahr mit gültiger Arbeitserlaubnis bei demselben Arbeitgeber gearbeitet hat, nach dieser Bestimmung einen Anspruch auf Verlängerung seiner Arbeitserlaubnis hat".

24. Außerdem hat der Gerichtshof im Urteil Eroglu zu Artikel 6 Absatz 1 festgestellt:

„Nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung hat ein türkischer Arbeitnehmer Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber (erster Gedankenstrich) ...

Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 soll nur die Fortsetzung einer Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber gewährleisten und ist daher nur anwendbar, soweit der türkische Arbeitnehmer die Verlängerung seiner Arbeitserlaubnis zur Fortsetzung seiner Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber über die ursprüngliche Dauer ordnungsgemäßer Beschäftigung von einem Jahr hinaus beantragt.

Würde die Anwendung dieser Bestimmung auf den Fall ausgedehnt, daß ein türkischer Arbeitnehmer nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung den Arbeitgeber gewechselt hat und die Verlängerung seiner Arbeitserlaubnis beantragt, um wieder in dem Betrieb seines ersten Arbeitgebers zu arbeiten, könnte einerseits dieser Arbeitnehmer aufgrund dieser Bestimmung vor Ablauf der im zweiten Gedankenstrich vorgeschriebenen drei Jahre den Arbeitgeber wechseln, andererseits verlören die Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten den Vorrang, den ihnen der zweite Gedankenstrich für den Fall gegenüber dem türkischen Arbeitnehmer einräumt, daß dieser seinen Arbeitgeber wechselt."

25. In diesen Urteilen verwendete der Gerichtshof bei der Prüfung, ob die Bedingungen des Artikels 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 im konkreten Fall erfüllt waren, somit eine Formulierung, die seine Auffassung zum Ausdruck bringt, daß die Bestimmung das Erfordernis enthält, daß der türkische Arbeitnehmer während des ersten Jahres ordnungsgemäßer Beschäftigung bei dem gleichen Arbeitgeber beschäftigt ist. Ebenso ergibt sich aus dem Urteil Eroglu offensichtlich, daß nach der Auffassung des Gerichtshofes das Recht auf einen Wechsel des Arbeitgebers erst erworben wird, wenn die Voraussetzung des Artikels 6 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich erfüllt sind.

26. Ich bin deshalb der Auffassung, daß die zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage dahin zu beantworten ist, daß Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 so auszulegen ist, daß ein türkischer Arbeitnehmer einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei einem Arbeitgeber erst nach einem Jahr ununterbrochener ordnungsgemäßer Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber erwirbt.

Entscheidungsvorschlag

27. Ich möchte daher dem Gerichtshof vorschlagen, die vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 des durch das am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnete und im Namen der Gemeinschaft durch Beschluß 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 gebilligte Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichteten Assoziationsrates vom 19. September 1980 ist dahin auszulegen, daß ein türkischer Arbeitnehmer den Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei einem Arbeitgeber erst nach einem Jahr ununterbrochener ordnungsgemäßer Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber erwirbt.