URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

7. Juli 2005 *

In der Rechtssache C-383/03

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom Verwaltungsgerichtshof (Österreich) mit Entscheidung vom 4. September 2003, beim Gerichtshof eingegangen am 12. September 2003, in dem Verfahren

Ergül Dogan

gegen

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter R. Schintgen (Berichterstatter) und P. Kūris,

* Verfahrenssprache: Deutsch.

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Kanzler: R. Grass,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Dogan, vertreten durch die Rechtsanwälte A. Summer, N. Schertler und N. Stieger,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch E. Riedl als Bevollmächtigten,

— der deutschen Regierung, vertreten durch A. Tiemann als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Rozet und H. Kreppel als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die

Entwicklung der Assoziation (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80). Der Assoziationsrat wurde durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichtet, das am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits und den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet und durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685) im Namen der Gemeinschaft geschlossen, gebilligt und bestätigt wurde.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem türkischen Staatsangehörigen Ergül Dogan und der Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg wegen eines Verfahrens zum Verbot des Aufenthalts in Österreich.

Rechtlicher Rahmen

3 Artikel 6 Absätze 1 und 2 des Beschlusses Nr. 1/80 bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich der Bestimmungen in Artikel 7 über den freien Zugang der Familienangehörigen zur Beschäftigung hat der türkische Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, in diesem Mitgliedstaat

— nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber, wenn er über einen Arbeitsplatz verfügt;

— nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung — vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs — das Recht, sich für den gleichen Beruf bei einem Arbeitgeber seiner Wahl auf ein unter normalen Bedingungen unterbreitetes und bei den Arbeitsämtern dieses Mitgliedstaats eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben;

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

(2) Der Jahresurlaub und die Abwesenheit wegen Mutterschaft, Arbeitsunfall oder kurzer Krankheit werden den Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung gleichgestellt. Die Zeiten unverschuldeter Arbeitslosigkeit, die von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß festgestellt worden sind, sowie die Abwesenheit wegen langer Krankheit werden zwar nicht den Zeiten ordnungsgemäßer Beschäftigung gleichgestellt, berühren jedoch nicht die aufgrund der vorherigen Beschäftigungszeit erworbenen Ansprüche."

4 Artikel 7 des Beschlusses lautet:

„Die Familienangehörigen eines dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates angehörenden türkischen Arbeitnehmers, die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm zu ziehen,

— haben vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs das Recht, sich auf jedes Stellenangebot zu bewerben, wenn sie dort seit mindestens drei Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben;

— haben freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, wenn sie dort seit mindestens fünf Jahren ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben.

Die Kinder türkischer Arbeitnehmer, die im Aufnahmeland eine Berufsausbildung abgeschlossen haben, können sich unabhängig von der Dauer ihres Aufenthalts in dem betreffenden Mitgliedstaat dort auf jedes Stellenangebot bewerben, sofern ein Elternteil in dem betreffenden Mitgliedstaat seit mindestens drei Jahren ordnungsgemäß beschäftigt war."

5 Artikel 14 Absatz 1 des Beschlusses bestimmt:

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

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

6 Nach den Verfahrensakten wendet sich der im Jahr 1948 geborene Ergül Dogan gegen einen Bescheid, mit dem die Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg am 24. Mai 2000 ein unbefristetes Verbot des Aufenthalts in Österreich gegen ihn erlassen hat.

7 Zum Zeitpunkt des Erlasses dieses Bescheides lebte der Betroffene seit ungefähr 27 Jahren in Österreich und war dort jahrelang ordnungsgemäß beschäftigt gewesen. Er ist verheiratet und Vater von vier Kindern. 1975/76 erhielt seine Familie die Genehmigung, zu ihm in den Aufnahmemitgliedstaat zu ziehen.

8 Wegen der Begehung einer schweren Straftat wurde er am 10. August 1998 verhaftet und mit Urteil vom 9. März 1999 zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt, die er vollständig verbüßte.

9 Der im Ausgangsverfahren streitige Bescheid ist auf diese strafrechtliche Verurteilung gestützt. Gemäß § 36 des österreichischen Fremdengesetzes (BGBl. I 1997/75) sind die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsverbot erfüllt, wenn ein Fremder von einem inländischen Gericht zu einer unbedingten Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten verurteilt worden ist. Da der Beschwerde von Herrn Dogan gegen das unbefristete Aufenthaltsverbot keine aufschiebende Wirkung zuerkannt wurde, musste er Österreich verlassen.

10 Das vorlegende Gericht hat festgestellt, dass der Betroffene bis zu seiner Verhaftung die in Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 vorgesehenen Rechte gehabt habe, weil er länger als vier Jahre ununterbrochen eine ordnungsgemäße Beschäftigung in Österreich ausgeübt habe.

11 Das Gericht fragt sich jedoch, ob Herr Dogan diese Rechte wegen seiner Inhaftierung verloren haben könnte. Aufgrund des Urteils vom 10. Februar 2000 in der Rechtssache C-340/97 (Nazli, Slg. 2000, I-957) stelle möglicherweise nicht nur die Untersuchungshaft, sondern allgemeiner jede Freiheitsstrafe, auch eine von nicht unerheblicher Länge, im vorliegenden Fall drei Jahre, nur eine vorübergehende Unterbrechung der Zugehörigkeit des türkischen Arbeitnehmers zum regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats dar, die die vom Betroffenen erworbenen Rechte nicht berühre, sofern er innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach seiner Haftentlassung wieder eine Beschäftigung finde; andererseits könnte die fehlende Ausübung einer beruflichen Tätigkeit aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung mit anschließender Haft eine Arbeitslosigkeit darstellen, die nicht „unverschuldet" im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 des Beschlusses Nr. 1/80 sei,

weil sie auf einem schuldhaften Verhalten des Betroffenen beruhe, und die daher zum Verlust der dem Arbeitnehmer bereits zustehenden Rechte führen müsse.

12 Da der Verwaltungsgerichtshof der Auffassung ist, dass die Entscheidung des Rechtsstreits unter diesen Umständen eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts erforderlich mache, hat er das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Ist Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses des — durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei errichteten — Assoziationsrates vom 19. September 1980, Nr. 1/80, über die Entwicklung der Assoziation (in der Folge: ARB) dahin auszulegen, dass ein türkischer Staatsangehöriger die in Artikel 6 Absatz 1 ARB eingeräumten Rechte verliert, wenn er sich zum Vollzug einer Freiheitsstrafe in der Dauer von drei Jahren in Haft befindet?

Zur Vorlagefrage

13 Zur sachdienlichen Beantwortung dieser Frage ist zunächst daran zu erinnern, dass sich aus dem Wortlaut des Artikels 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 ergibt, dass der erste und der zweite Gedankenstrich dieser Bestimmung lediglich die Voraussetzungen regeln, unter denen ein türkischer Arbeitnehmer, der rechtmäßig in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats eingereist ist und dort die Erlaubnis erhalten hat, eine Beschäftigung auszuüben, seine Tätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat ausüben kann: Nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung darf er weiterhin bei demselben Arbeitgeber arbeiten (erster Gedankenstrich), und nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung kann er sich — vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten einzuräumenden Vorrangs — für den gleichen Beruf auf ein Stellenangebot eines anderen Arbeitgebers bewerben (zweiter

Gedankenstrich); im Gegensatz dazu verleiht Absatz 1 dritter Gedankenstrich dem türkischen Arbeitnehmer nicht nur das Recht, sich auf ein vorliegendes Stellenangebot zu bewerben, sondern auch uneingeschränkten Zugang zu jeder von ihm frei gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis (vgl. Urteile vom 23. Januar 1997 in der Rechtssache C-171/95, Tetik, Slg. 1997, I-329, Randnr. 26, und Nazli, Randnr. 27).

14 Was zum einen die Lage eines türkischen Arbeitnehmers angeht, der wie Herr Dogan im Aufnahmemitgliedstaat nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung gemäß dem dritten Gedankenstrich ein Recht auf „freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis" in diesem Staat erworben hat, so hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass aus der unmittelbaren Wirkung dieser Bestimmung nicht nur folgt, dass der Betroffene hinsichtlich der Beschäftigung ein individuelles Recht unmittelbar aus dem Beschluss Nr. 1/80 herleiten kann, sondern dass die praktische Wirksamkeit dieses Rechts außerdem zwangsläufig die Existenz eines entsprechenden Aufenthaltsrechts voraussetzt, das vom Fortbestehen der Voraussetzungen für den Zugang zu diesen Rechten unabhängig ist (vgl. Urteile vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89, Sevince, Slg. 1990, I-3461, Randnrn. 29 und 31, vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-237/91, Kus, Slg. 1992, I-6781, Randnr. 33, Tetik, Randnrn. 26, 30 und 31, sowie Nazli, Randnrn. 28 und 40; vgl. ferner analog für Artikel 7 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 Urteile vom 16. März 2000 in der Rechtssache C-329/97, Ergat, Slg. 2000, I-1487, Randnr. 40, und vom 11. November 2004 in der Rechtssache C-467/02, Cetinkaya, Slg. 2004, I-10895, Randnr. 31, sowie für Artikel 7 Absatz 2 des Beschlusses Urteile vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-355/93, Eroglu, Slg. 1994, I-5113, Randnr. 20, und vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-210/97, Akman, Slg. 1998, I-7519, Randnr. 24).

15 Nur für die Phase der Entstehung der nach Maßgabe der Dauer der Ausübung einer ordnungsgemäßen Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis schrittweise erweiterten Rechte, die unter den drei Gedankenstrichen des Artikels 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 festgelegt sind, und damit nur für die Zwecke der Berechnung der insoweit erforderlichen Beschäftigungszeiten sieht nämlich Artikel 6 Absatz 2 vor, dass sich verschiedene Fälle der Unterbrechung der Arbeit auf diese Zeiten auswirken (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Juni 1995 in der Rechtssache C-434/93, Bozkurt, Slg. 1995, I-1475, Randnr. 38, Tetik, Randnrn. 36 bis 39, und Nazli, Randnr. 40).

16 Dagegen ist von dem Zeitpunkt an, zu dem der türkische Arbeitnehmer die Voraussetzungen von Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 erfüllt und daher das in dieser Bestimmung vorgesehene uneingeschränkte Recht auf freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis sowie das diesem entsprechende Aufenthaltsrecht bereits erworben hat, Artikel 6 Absatz 2 nicht mehr anwendbar.

17 Folglich ist entgegen der Auffassung der österreichischen und der deutschen Regierung für die Auslegung der durch Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 eingeräumten Rechte unerheblich, dass die Strafhaft von Artikel 6 Absatz 2 nicht erfasst wird. Unbeachtlich ist auch das Argument dieser Regierungen, dass der türkische Arbeitnehmer für seine fehlende Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt während der Dauer seiner Strafhaft verantwortlich sei, so dass die Zeit der Arbeitslosigkeit, die aus dieser Inhaftierung resultiere, nicht als „unverschuldet" im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 Satz 2 angesehen werden könne.

18 Zum anderen muss nach der Rechtsprechung, damit die Rechte des türkischen Arbeitnehmers aus Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 nicht ausgehöhlt werden, diese Vorschrift dahin ausgelegt werden, dass sie nicht allein die Ausübung einer Beschäftigung erfasst, sondern dem Betroffenen, der bereits ordnungsgemäß in den Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats eingegliedert ist, ein uneingeschränktes Recht auf Beschäftigung verleiht, das zwangsläufig auch das Recht umfasst, eine Erwerbstätigkeit aufzugeben, um eine andere zu suchen, die er frei wählen kann (Urteil Nazli, Randnr. 35). Denn anders als der erste und der zweite Gedankenstrich dieser Vorschrift verlangt der dritte Gedankenstrich nicht die grundsätzlich ununterbrochene Ausübung einer Beschäftigung.

19 Der Gerichtshof hat daraus geschlossen, dass ein solcher türkischer Arbeitnehmer das Recht hat, sein Arbeitsverhältnis vorübergehend zu unterbrechen. Trotz einer derartigen Unterbrechung gehört er für den Zeitraum, der angemessen ist, um eine andere Beschäftigung zu finden, weiterhin im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats an. Er hat daher in diesem Staat Anspruch auf Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis, um weiter sein Recht auf freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis auszuüben, sofern er tatsächlich eine neue Arbeit sucht und der Arbeitsverwaltung zur Verfügung steht, um innerhalb eines angemessenen Zeitraums eine andere Beschäftigung zu finden (vgl. in diesem Sinne Urteile Tetik, Randnrn. 30, 31, 41, 46 und 48, sowie Nazli, Randnrn. 38 und 40).

20 Die vorstehende Auslegung, die auf das durch Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 eingeführte System und die praktische Wirksamkeit der dem türkischen Arbeitnehmer durch den dritten Gedankenstrich dieser Bestimmung eingeräumten Rechte auf Beschäftigung und Aufenthalt gestützt ist, hat unabhängig davon zu gelten, welchen Grund die Abwesenheit des Betroffenen vom Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats hat, sofern diese Abwesenheit vorübergehender Natur ist.

21 Resultiert, wie im Ausgangsverfahren, die fehlende Ausübung einer Beschäftigung aus einer Inhaftierung des Arbeitnehmers, so sind deren Modalitäten grundsätzlich unbeachtlich, wenn die Abwesenheit des betreffenden türkischen Staatsangehörigen vom Arbeitsmarkt zeitlich begrenzt ist.

22 Wie aus dem Urteil vom 29. April 2004 in den Rechtssachen C-482/01 und C-493/01 (Orfanopoulos u. a., Slg. 2004, I-5257, Randnr. 50) hervorgeht, ist die mit dem Urteil Nazli getroffene Entscheidung daher nicht so zu verstehen, dass sie auf die besonderen Umstände jener Rechtssache beschränkt ist, die darin bestanden, dass der betreffende Arbeitnehmer länger als ein Jahr in Untersuchungshaft gehalten und anschließend zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden war, deren Vollstreckung vollständig zur Bewährung ausgesetzt wurde. Diese Entscheidung ist vielmehr aus den gleichen Gründen uneingeschränkt auf eine vorübergehende Abwesenheit vom regulären Arbeitsmarkt wegen der Verbüßung einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung übertragbar. Insbesondere ist der Umstand unbeachtlich, dass die Inhaftierung den Betroffenen — auch langfristig — an der Ausübung einer

Beschäftigung hindert, wenn sie nicht seine weitere Teilnahme am Erwerbsleben ausschließt.

23 Die nationalen Behörden können daher außer in den Fällen, in denen der Betroffene dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats endgültig nicht mehr angehört, weil er objektiv keine Möglichkeit mehr hat, sich in den Arbeitsmarkt wiedereinzugliedern, oder in denen er den Zeitraum überschritten hat, der angemessen ist, um nach dem Ende seiner Inhaftierung eine neue Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zu finden, die Rechte, die er aus Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 im Bereich der Beschäftigung und des Aufenthalts herleiten kann, nur aufgrund des Artikels 14 Absatz 1 dieses Beschlusses einschränken (vgl. Urteil Nazli, Randnr. 44).

24 Hinzuzufügen ist in diesem Zusammenhang, dass sich bereits aus der Rechtsprechung ergibt, dass eine Ausweisungsmaßnahme, die auf die letztgenannte Bestimmung gestützt ist, nur dann beschlossen werden kann, wenn das persönliche Verhalten des Betroffenen auf die konkrete Gefahr weiterer schwerer Störungen der öffentlichen Ordnung hindeutet. Eine solche Maßnahme kann daher nicht automatisch aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung zum Zweck der Generalprävention angeordnet werden (vgl. Urteil Nazli, Randnrn. 61, 63 und 64).

25 Nach alledem ist auf die vorgelegte Frage zu antworten, dass ein türkischer Staatsangehöriger, der nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 ein Recht auf freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis hat, dieses Recht nicht deswegen verliert, weil er während seiner — auch mehrjährigen — Inhaftierung keine Beschäftigung ausübt, wenn seine Abwesenheit vom regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats nur vorübergehend ist.

Die Rechte, die dem Betroffenen durch diese Bestimmung im Bereich der Beschäftigung und entsprechend im Bereich des Aufenthalts eingeräumt werden, können nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gemäß Artikel 14 Absatz 1 dieses Beschlusses oder aufgrund des Umstands

beschränkt werden, dass der betreffende türkische Staatsangehörige den Zeitraum überschritten hat, der angemessen ist, um nach seiner Freilassung eine neue Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zu finden.

Kosten

26 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Fünfte Kammer) für Recht erkannt:

Ein türkischer Staatsangehöriger, der nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation, der von dem aufgrund des Abkommens über eine Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei eingesetzten Assoziationsrat erlassen wurde, ein Recht auf freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis hat, verliert dieses Recht nicht deswegen, weil er während seiner — auch mehrjährigen — Inhaftierung keine Beschäftigung ausübt, wenn seine Abwesenheit vom regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats nur vorübergehend ist.

Die Rechte, die dem Betroffenen durch diese Bestimmung im Bereich der Beschäftigung und entsprechend im Bereich des Aufenthalts eingeräumt werden, können nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gemäß Artikel 14 Absatz 1 dieses Beschlusses oder aufgrund des Umstands beschränkt werden, dass der betreffende türkische Staatsangehörige den Zeitraum überschritten hat, der angemessen ist, um nach seiner Freilassung eine neue Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zu finden.

Unterschriften.