Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

21. Juni 2012*

„Beitritt neuer Mitgliedstaaten — Republik Bulgarien — Regelung eines Mitgliedstaats, die die Erteilung einer Arbeitserlaubnis an bulgarische Staatsangehörige von einer Prüfung der Arbeitsmarktlage abhängig macht — Richtlinie 2004/114/EG — Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst“

In der Rechtssache C-15/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Verwaltungsgerichtshof (Österreich) mit Entscheidung vom 9. Dezember 2010, beim Gerichtshof eingegangen am 12. Januar 2011, in dem Verfahren

Leopold Sommer

gegen

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-C. Bonichot, der Richterin A. Prechal, der Richter K. Schiemann und L. Bay Larsen (Berichterstatter) sowie der Richterin C. Toader,

Generalanwalt: N. Jääskinen,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Sommer, vertreten durch Rechtsanwalt W. Rainer,

— der österreichischen Regierung, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,

— der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Condou-Durande und W. Bogensberger als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 1. März 2012

* Verfahrenssprache: Deutsch.

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 20 des Protokolls über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union (ABl. 2005, L 157, S. 29, im Folgenden: Aufnahmeprotokoll), von Punkt 1 Nr. 14 des Anhangs VI dieses Protokolls sowie der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (ABl. L 375, S. 12).

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Herrn Sommer und der Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (im Folgenden: Arbeitsmarktservice Wien) wegen deren Weigerung, eine von Herrn Sommer zugunsten eines in Österreich studierenden bulgarischen Staatsangehörigen beantragte Beschäftigungsbewilligung für eine Teilzeittätigkeit als Kraftfahrer zu erteilen.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Das Aufnahmeprotokoll und sein Anhang VI

3 Der Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Republik Bulgarien und Rumänien über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union (ABl. 2005, L 157, S. 11, im Folgenden: Beitrittsvertrag) wurde am 25. April 2005 unterzeichnet und trat am 1. Januar 2007 in Kraft.

4 Art. 1 Abs. 3 des Beitrittsvertrags bestimmt: „Die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme sind in dem diesem Vertrag beigefügten Protokoll festgelegt. Die Bestimmungen des Protokolls sind Bestandteil dieses Vertrags."

5 Art. 20 des Aufnahmeprotokolls, der zu Titel I („Übergangsmaßnahmen") seines vierten Teils gehört, der die Bestimmungen mit begrenzter Geltungsdauer betrifft, lautet:

„Die in den Anhängen VI und VII aufgeführten Maßnahmen gelten in Bezug auf Bulgarien und Rumänien unter den in jenen Anhängen festgelegten Bedingungen."

6 Anhang VI („Liste nach Artikel 20 des [Aufnahme-]Protokolls: Übergangsmaßnahmen, Bulgarien") des Aufnahmeprotokolls sieht in Punkt 1, Nrn. 1, 2 und 14, vor:

„1. Hinsichtlich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und der Dienstleistungsfreiheit mit vorübergehender Entsendung von Arbeitskräften im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 96/71/EG gelten Artikel III-133 und Artikel III-144 Absatz 1 der Verfassung zwischen Bulgarien einerseits und den derzeitigen Mitgliedstaaten andererseits in vollem Umfang nur vorbehaltlich der Übergangsbestimmungen der Nummern 2 bis 14.

2. Abweichend von den Artikeln 1 bis 6 der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 [des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (ABl. L 257, S. 2)] und bis zum Ende eines Zeitraums von zwei Jahren nach dem Tag des Beitritts werden die

derzeitigen Mitgliedstaaten nationale oder sich aus bilateralen Abkommen ergebende Maßnahmen anwenden, um den Zugang bulgarischer Staatsangehöriger zu ihren Arbeitsmärkten zu regeln. Die derzeitigen Mitgliedstaaten können solche Maßnahmen bis zum Ende eines Zeitraums von fünf Jahren nach dem Tag des Beitritts weiter anwenden.

…

14. Die Anwendung der Nummern 2 bis 5 und 7 bis 12 darf nicht zu Bedingungen für den Zugang bulgarischer Staatsangehöriger zu den Arbeitsmärkten der derzeitigen Mitgliedstaaten führen, die restriktiver sind als die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags geltenden Bedingungen.

Ungeachtet der Anwendung der Bestimmungen unter den Nummern 1 bis 13 räumen die derzeitigen Mitgliedstaaten während der Dauer der Anwendung nationaler oder sich aus bilateralen Vereinbarungen ergebender Maßnahmen Arbeitnehmern, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats sind, beim Zugang zu ihren Arbeitsmärkten Vorrang vor Arbeitnehmern ein, die Staatsangehörige eines Drittstaats sind.

Bulgarische Wanderarbeitnehmer und ihre Familien, die rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten, oder Wanderarbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten und ihre Familien, die rechtmäßig in Bulgarien ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten, dürfen nicht restriktiver behandelt werden als dieselben Personen aus Drittstaaten, die in diesem Mitgliedstaat bzw. Bulgarien ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten. Darüber hinaus dürfen Wanderarbeitnehmer aus Drittländern, die in Bulgarien ihren Wohnsitz haben und dort arbeiten, gemäß dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz nicht günstiger behandelt werden als bulgarische Staatsangehörige."

Die Verordnung Nr. 1612/68

7 Die Art. 1 bis 6 der Verordnung Nr. 1612/68 stehen in Titel I, der dem Zugang zur Beschäftigung gewidmet ist, ihres ersten Teils („Die Beschäftigung und die Familienangehörigen der Arbeitnehmer").

8 Art. 1 dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist ungeachtet seines Wohnorts berechtigt, eine Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen und auszuüben.

(2) Er hat insbesondere im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats mit dem gleichen Vorrang Anspruch auf Zugang zu den verfügbaren Stellen wie die Staatsangehörigen dieses Staates."

9 Art. 2 der Verordnung sieht vor:

„Jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats und jeder Arbeitgeber, der eine Tätigkeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats ausübt, können nach den geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften ihre Stellenangebote und Arbeitsgesuche austauschen sowie Arbeitsverträge schließen und erfüllen, ohne dass sich Diskriminierungen daraus ergeben dürfen."

Die Richtlinie 2004/114

10 Die Richtlinie 2004/114 ist am 12. Januar 2005 in Kraft getreten; gemäß ihrem Art. 22 Abs. 1 mussten die Mitgliedstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die erforderlich sind, um ihr bis zum 12. Januar 2007 nachzukommen. Die Republik Österreich hat diese Richtlinie am 1. Januar 2006 in ihre Rechtsordnung umgesetzt.

11 Der sechste Erwägungsgrund dieser Richtlinie lautet:

„Ein Ziel der bildungspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft ist es, darauf hinzuwirken, dass ganz Europa im Bereich von Studium und beruflicher Bildung weltweit Maßstäbe setzt. Die Förderung der Bereitschaft von Drittstaatsangehörigen, sich zu Studienzwecken in die Gemeinschaft zu begeben, ist ein wesentliches Element dieser Strategie. Dazu gehört auch die Annäherung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen."

12 Der siebte Erwägungsgrund dieser Richtlinie lautet:

„Die Zuwanderung zu den in dieser Richtlinie genannten Zwecken, die *per definitionem* zeitlich begrenzt und von der Situation auf dem Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats unabhängig ist, stellt sowohl für die betreffenden Personen als auch für ihren Herkunfts- und den Aufnahmestaat eine Bereicherung dar und trägt zugleich allgemein zu einem besseren interkulturellen Verständnis bei."

13 In Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Studenten heißt es im 18. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/114:

„Um den Studenten mit Drittstaatsangehörigkeit zu ermöglichen, einen Teil der Kosten ihres Studiums zu tragen, sollten sie nach Maßgabe der in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Der Grundsatz des Zugangs zum Arbeitsmarkt zu den Bedingungen dieser Richtlinie sollte zur allgemeinen Regel erhoben werden; allerdings sollten die Mitgliedstaaten bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände die Möglichkeit erhalten, die Lage auf ihrem eigenen Arbeitsmarkt zu berücksichtigen."

14 Art. 1 der Richtlinie lautet:

„Zweck dieser Richtlinie ist die Festlegung

a) der Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von mehr als drei Monaten zu Studienzwecken oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst;

b) der Bestimmungen über die Verfahren, nach denen Drittstaatsangehörige in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu diesen Zwecken zugelassen werden."

15 Art. 2 Buchst. a der Richtlinie definiert den Begriff „Drittstaatsangehöriger" als „jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 des [EG-]Vertrags ist".

16 Art. 3 der Richtlinie 2004/114 sieht vor:

„(1) Die Richtlinie gilt für Drittstaatsangehörige, die einen Antrag auf Zulassung ins Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu Studienzwecken stellen.

…

(2) Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf:

…

e) Drittstaatsangehörige, die gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften des betreffenden Mitgliedstaats als Arbeitnehmer oder Selbstständige gelten."

17 In Art. 7 („Besondere Bedingungen für Studenten") der Richtlinie, der zu ihrem Kapitel II über Zulassungsbedingungen gehört, heißt es:

„(1) Ein Drittstaatsangehöriger, der die Zulassung zu Studienzwecken beantragt, muss zusätzlich zu den allgemeinen Bedingungen des Artikels 6 folgende Bedingungen erfüllen:

a) Er muss von einer höheren Bildungseinrichtung zu einem Studienprogramm zugelassen worden sein.

b) Er muss den von einem Mitgliedstaat verlangten Nachweis erbringen, dass er während seines Aufenthalts über die nötigen Mittel verfügt, um die Kosten für seinen Unterhalt, das Studium und die Rückreise zu tragen. Die Mitgliedstaaten geben bekannt, welchen Mindestbetrag sie als monatlich erforderliche Mittel im Sinne dieser Bestimmung unbeschadet einer Prüfung im Einzelfall vorschreiben.

…"

18 Art. 17 („Erwerbstätigkeit von Studenten") der Richtlinie 2004/114, der einzige Artikel ihres Kapitels IV („Behandlung der betreffenden Drittstaatsangehörigen"), bestimmt:

„(1) Außerhalb ihrer Studienzeiten sind Studenten vorbehaltlich der Regeln und Bedingungen für die jeweilige Tätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat berechtigt, eine Anstellung anzunehmen, und ihnen kann die Berechtigung erteilt werden, einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Dabei kann die Lage auf dem Arbeitsmarkt des betreffenden Mitgliedstaats berücksichtigt werden.

Falls erforderlich erteilen die Mitgliedstaaten den Studenten und/oder Arbeitgebern zuvor eine Erlaubnis gemäß dem nationalen Recht.

(2) Der einzelne Mitgliedstaat legt fest, wie viele Stunden pro Woche oder wie viele Tage bzw. Monate pro Jahr eine solche Tätigkeit maximal ausgeübt werden darf; diese Obergrenze darf 10 Stunden pro Woche oder eine entsprechende Zahl von Tagen bzw. Monaten pro Jahr nicht unterschreiten.

(3) Der Aufnahmemitgliedstaat kann den Zugang zur Erwerbstätigkeit im ersten Jahr des Aufenthalts beschränken.

(4) Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass die Studenten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einer von den Mitgliedstaaten bestimmten Behörde, sei es im Voraus oder anderweitig, melden. Eine Meldepflicht, im Voraus oder anderweitig, kann auch ihren Arbeitgebern auferlegt werden."

Österreichisches Recht

19 Die nationalen Rechtsvorschriften, die den rechtlichen Rahmen des Ausgangsrechtsstreits bilden, sind das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (BGBl. I Nr. 100/2005), mit dem die Richtlinie 2004/114 in die österreichische Rechtsordnung umgesetzt wird, und das Ausländerbeschäftigungsgesetz (BGBl.

Nr. 218/1975), und zwar jeweils in der Fassung, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung galt, mit der die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Beschäftigungsbewilligung abgelehnt wurde, d. h. am 17. März 2008.

Das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

20 § 64 Abs. 1 und 2 des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes lautet:

„(1) Drittstaatsangehörigen kann eine Aufenthaltsbewilligung für Studierende ausgestellt werden, wenn sie

1. die Voraussetzungen des 1. Teiles erfüllen und

2. ein ordentliches oder außerordentliches Studium an einer Universität, Fachhochschule oder akkreditierten Privatuniversität durchführen und im Fall eines Universitätslehrganges dieser nicht ausschließlich der Vermittlung einer Sprache dient. Eine Haftungserklärung ist zulässig.

(2) Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit richtet sich nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz. Diese Erwerbstätigkeit darf das Erfordernis des Studiums als ausschließlicher Aufenthaltszweck nicht beeinträchtigen."

Das Ausländerbeschäftigungsgesetz

21 In den einschlägigen Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes heißt es:

„Voraussetzungen für die Beschäftigung von Ausländern

§ 3.

(1) Ein Arbeitgeber darf, soweit in diesem Bundesgesetz nicht anderes bestimmt ist, einen Ausländer nur beschäftigen, wenn ihm für diesen eine Beschäftigungsbewilligung … erteilt … wurde …

Beschäftigungsbewilligung – Voraussetzungen

§ 4.

(1) Die Beschäftigungsbewilligung ist, soweit im Folgenden nicht anderes bestimmt ist, zu erteilen, wenn die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung zulässt und wichtige öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen nicht entgegenstehen.

…

(6) Nach Überschreitung festgelegter Landeshöchstzahlen gemäß § 13 dürfen weitere Beschäftigungsbewilligungen nur dann erteilt werden, wenn die Voraussetzungen der Abs. 1 bis 3 vorliegen und

1. der Regionalbeirat die Erteilung der Beschäftigungsbewilligung einhellig befürwortet oder

2. die Beschäftigung des Ausländers im Hinblick auf seine fortgeschrittene Integration geboten erscheint oder

3. die Beschäftigung im Rahmen eines Kontingents gemäß § 5 ausgeübt werden soll oder

4. der Ausländer die Voraussetzungen des § 2 Abs. 5 erfüllt oder

4a. der Ausländer Ehegatte oder unverheiratetes minderjähriges Kind (einschließlich Stief- und Adoptivkind) eines auf Dauer rechtmäßig niedergelassenen und beschäftigten Ausländers ist oder

5. die Beschäftigung auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung ausgeübt werden soll oder

6. der Ausländer einer Personengruppe angehört, die auch nach Überziehung der Bundeshöchstzahl zu einer Beschäftigung zugelassen werden darf (§ 12a Abs. 2).

…

Prüfung der Arbeitsmarktlage

§ 4b.

(1) Die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes (§ 4 Abs. 1) lässt die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung zu, wenn für die vom beantragten Ausländer zu besetzende offene Stelle weder ein Inländer noch ein am Arbeitsmarkt verfügbarer Ausländer zur Verfügung steht, der bereit und fähig ist, die beantragte Beschäftigung zu den gesetzlich zulässigen Bedingungen auszuüben. Unter den verfügbaren Ausländern sind jene mit Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, Inhaber einer Arbeitserlaubnis, eines Befreiungsscheines oder eines Niederlassungsnachweises sowie … Bürger [des Europäischen Wirtschaftsraums] (§ 2 Abs. 6) und türkische Assoziationsarbeitnehmer zu bevorzugen. Der Prüfung ist das im Antrag auf Beschäftigungsbewilligung angegebene Anforderungsprofil, das in den betrieblichen Notwendigkeiten eine Deckung finden muss, zu Grunde zu legen. Den Nachweis über die zur Ausübung der Beschäftigung erforderliche Ausbildung oder sonstige besondere Qualifikationen hat der Arbeitgeber zu erbringen.

…

Kontingente für die befristete Zulassung von Ausländern

§ 5.

(1) Im Falle eines vorübergehenden zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs, der aus dem im Inland verfügbaren Arbeitskräftepotenzial nicht abgedeckt werden kann, ist der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit ermächtigt, innerhalb des hiefür nach der Niederlassungsverordnung (§ 13 NAG) vorgegebenen Rahmens jeweils mit Verordnung zahlenmäßige Kontingente

1. für eine zeitlich befristete Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in einem bestimmten Wirtschaftszweig, in einer bestimmten Berufsgruppe oder Region oder

2. für die kurzfristige Zulassung ausländischer Erntehelfer, die zur sichtvermerksfreien Einreise in das Bundesgebiet berechtigt sind,

festzulegen.

…

(5) Für Ausländer, die über einen Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums oder einer Schulausbildung verfügen, dürfen Beschäftigungsbewilligungen im Rahmen von Kontingenten gemäß Abs. 1 Z 1 und 2 nur für eine Gesamtdauer von höchstens drei Monaten pro Kalenderjahr erteilt werden.

…“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

22 Herr Sommer, der Beschwerdeführer des Ausgangsverfahrens, beantragte am 30. Januar 2008 eine Beschäftigungsbewilligung für einen in Österreich studierenden bulgarischen Staatsangehörigen, der sich bereits länger als ein Jahr in Österreich aufhielt, um ihn als Kraftfahrer für eine Arbeitszeit von 10,25 Stunden pro Woche und eine monatliche Bruttoentlohnung von 349 Euro anzustellen. Dieser Student sollte Nachtlieferungen in Wien ausführen.

23 Mit Bescheid vom 8. Februar 2008 lehnte das Arbeitsmarktservice Wien diesen Antrag auf der Grundlage von § 4 Abs. 6 Z 1 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes ab. Herr Sommer erhob gegen diesen Bescheid Berufung und machte geltend, dass andere Arbeitssuchende eine solche Tätigkeit immer wieder abgelehnt hätten, weil sie entweder zu wenige Wochenstunden für eine alleinige Tätigkeit beinhalte oder mit einer daneben ausgeübten Vollzeitbeschäftigung nicht vereinbar sei.

24 Mit Bescheid vom 17. März 2008 gab das Arbeitsmarktservice Wien dieser Berufung gemäß § 66 Abs. 4 des Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetzes in Verbindung mit § 4 Abs. 6 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes keine Folge. Zur Begründung führte es aus, dass die für das Land Wien auf 66 000 festgesetzte Höchstzahl ausländischer Arbeitskräfte bereits um 17 757 zusätzliche ausländische Arbeitskräfte überschritten worden sei.

25 Herr Sommer legte gegen diesen Bescheid Beschwerde beim vorlegenden Gericht ein, das erstens feststellt, dass bei wörtlicher Auslegung von Art. 1 Buchst. a in Verbindung mit Art. 2 Buchst. a der Richtlinie 2004/114 ein bulgarischer Staatsangehöriger nicht unter diese Richtlinie falle, weil er nach dem Beitritt der Republik Bulgarien zur Europäischen Union am 1. Januar 2007 kein „Drittstaatsangehöriger“ mehr sei. Da vor diesem Beitritt einem bulgarischen Staatsangehörigen als Drittstaatsangehörigen die in der Richtlinie 2004/114 festgelegten Rechte zugekommen wären, könne die Ablehnung einer Beschäftigungsbewilligung nach dem Beitritt eine Verschlechterung seiner Rechtsstellung oder eine Schlechterstellung im Verhältnis zu Studenten aus Drittstaaten bedeuten, was durch Anhang VI Punkt 1 Nr. 14 des Aufnahmeprotokolls ausdrücklich verboten werde. Das vorlegende Gericht verweist ferner auf den in Nr. 14 Abs. 3 genannten Grundsatz der Präferenz.

26 Zweitens weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass nach dem nationalen Recht, nämlich § 4 Abs. 1 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes, vor Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung zu prüfen sei, ob die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes die Beschäftigung des Arbeitnehmers zuließen und wichtige öffentliche oder gesamtwirtschaftliche Interessen nicht entgegenstünden. Außerdem sei nach § 4 Abs. 6 des Ausländerbeschäftigungsgesetzes im Fall der Überschreitung der durch Verordnung festzulegenden Höchstzahl beschäftigter Ausländer die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung nur bei Vorliegen bestimmter zusätzlicher Voraussetzungen zulässig. Das vorlegende Gericht fügt hinzu, dass die Prüfung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie der wichtigen öffentlichen oder gesamtwirtschaftlichen Interessen systematisch und nicht nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände vorgenommen werden müsse, und wirft die Frage auf, ob eine solche Regelung nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen der Richtlinie 2004/114 stehe.

27 Unter diesen Umständen hat der Verwaltungsgerichtshof beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist die Richtlinie 2004/114 in Österreich auf einen bulgarischen Studenten im Hinblick auf Nr. 14 erster oder dritter Absatz des Punktes 1 („Freizügigkeit“) des Anhangs VI („Liste nach Artikel 20 des Protokolls: Übergangsbestimmungen, Bulgarien“) des Aufnahmeprotokolls anwendbar?

2. Für den Fall der Bejahung der 1. Frage: Steht das Unionsrecht, insbesondere Art. 17 der Richtlinie 2004/114, einer nationalen Regelung entgegen, die wie die im Ausgangsverfahren maßgeblichen Bestimmungen des Ausländerbeschäftigungsgesetzes eine Prüfung der Arbeitsmarktlage vor Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung für einen Arbeitgeber zur Beschäftigung eines Studenten, der sich bereits länger als ein Jahr im Bundesgebiet aufhält, in allen Fällen jedenfalls vorsieht und zusätzlich bei Überschreitung einer festgelegten Höchstzahl an beschäftigten Ausländern die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung von weiteren Voraussetzungen abhängig macht?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

28 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Anhang VI Punkt 1 Nr. 14 des Aufnahmeprotokolls dahin auszulegen ist, dass die Bedingungen für den Zugang bulgarischer Studenten zum Arbeitsmarkt während des in Punkt 1 Nr. 2 Abs. 1 vorgesehenen Übergangszeitraums nicht restriktiver sein dürfen als die in der Richtlinie 2004/114 genannten Bedingungen.

29 Insoweit ist festzustellen, dass die Richtlinie 2004/114 nach ihrem Art. 3 Abs. 1 für Drittstaatsangehörige gilt, die einen Antrag auf Zulassung ins Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu Studienzwecken stellen, wobei Drittstaatsangehöriger nach Art. 2 Buchst. a dieser Richtlinie jede Person ist, die nicht Unionsbürger im Sinne von Art. 17 Abs. 1 des Vertrags ist.

30 Wie das vorlegende Gericht hervorhebt, sind bulgarische Staatsangehörige seit dem Beitritt der Republik Bulgarien zur Union am 1. Januar 2007 keine Drittstaatsangehörigen mehr, sondern Unionsbürger, und infolgedessen fallen seither und somit auch zum Zeitpunkt des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Antrags auf Beschäftigungsbewilligung, dem 30. Januar 2008, bulgarische Staatsangehörige nicht mehr in den persönlichen Anwendungsbereich dieser Richtlinie.

31 Zum Datum des 30. Januar 2008 ist jedoch festzustellen, dass die Richtlinie 2004/114 seit 12. Januar 2005 in Kraft ist und die den Mitgliedstaaten für ihre Umsetzung gesetzte Frist am 12. Januar 2007 ablief. Infolgedessen galten am 30. Januar 2008 für den Zugang von Studenten, die Drittstaatsangehörige sind, die Bestimmungen der Richtlinie 2004/114.

32 Nach Anhang VI Punkt 1 Nr. 2 Abs. 1 des Aufnahmeprotokolls richtet sich der Zugang bulgarischer Staatsangehöriger zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten während eines Übergangszeitraums, der sich bis zum Ende eines Zeitraums von fünf Jahren nach dem Tag des Beitritts erstrecken kann, nach den nationalen oder sich aus bilateralen Abkommen ergebenden Maßnahmen zur Regelung des Zugangs bulgarischer Staatsangehöriger zum Arbeitsmarkt.

33 Gleichwohl ist – unabhängig von der in Punkt 1 Nr. 14 Abs. 1 vorgesehenen Stillhalteklausel – in Nr. 14 Abs. 2 jedenfalls der Grundsatz des Vorrangs der Unionsbürger verankert, nach dem die Mitgliedstaaten gehalten sind, ungeachtet der im Übergangszeitraum erlassenen Maßnahmen beim Zugang zu ihren Arbeitsmärkten den Angehörigen der Mitgliedstaaten Vorrang vor Arbeitnehmern einzuräumen, die Drittstaatsangehörige sind. Nach dieser Bestimmung müssen bulgarischen

Staatsangehörigen nicht nur die gleichen Bedingungen für den Zugang zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten wie Drittstaatsangehörigen gewährt werden, sondern ihnen ist auch Vorrang vor Letzteren einzuräumen.

34 Wie in Randnr. 31 des vorliegenden Urteils ausgeführt, galten am 30. Januar 2008, dem Zeitpunkt der Einreichung des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Antrags auf Beschäftigungsbewilligung, für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie 2004/114.

35 Aus der Vorrangklausel ergibt sich somit, dass bulgarische Staatsangehörige zum genannten Zeitpunkt Anspruch darauf hatten, dass ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt zu Bedingungen gewährt wurde, die nicht restriktiver waren als die in der Richtlinie 2004/114 für Drittstaatsangehörige vorgesehenen Bedingungen. Ist einem Studenten, der Angehöriger eines Drittstaats ist, der Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt nach den in der Richtlinie 2004/114 vorgesehenen Modalitäten zu gewähren, so muss folglich einem bulgarischen Studenten ein solcher Zugang zu mindestens ebenso günstigen Bedingungen gewährt werden, und zudem muss ihm Vorrang vor dem einem Drittstaat angehörenden Studenten eingeräumt werden.

36 Daher ist auf die erste Frage zu antworten, dass Anhang VI Punkt 1 Nr. 14 des Aufnahmeprotokolls dahin auszulegen ist, dass die Bedingungen für den Zugang bulgarischer Studenten zum Arbeitsmarkt in dem im Ausgangsverfahren relevanten Zeitraum nicht restriktiver sein dürfen als die in der Richtlinie 2004/114 genannten Bedingungen.

Zur zweiten Frage

37 Angesichts der Antwort auf die erste Frage sind dem vorlegenden Gericht Erläuterungen dazu zu geben, ob nationale Rechtsvorschriften der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art für bulgarische Staatsangehörige eine restriktivere als die nach der Richtlinie 2004/114 für Drittstaatsangehörige geltende Behandlung vorsehen.

38 Nach Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2004/114 sind die unter diese Richtlinie fallenden Studenten vorbehaltlich der Regeln und Bedingungen für die jeweilige Tätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat außerhalb ihrer Studienzeiten berechtigt, eine Anstellung anzunehmen, und ihnen kann die Berechtigung erteilt werden, einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzugehen. Nach Satz 2 dieses Unterabsatzes können die betreffenden Mitgliedstaaten jedoch, ungeachtet der in Satz 1 aufgestellten Regel, die Lage auf ihrem Arbeitsmarkt berücksichtigen.

39 Nach den Erwägungsgründen 6 und 7 der Richtlinie 2004/114 soll sie die Bereitschaft von Studenten, die Drittstaatsangehörige sind, fördern, sich zu Bildungszwecken in die Union zu begeben. Damit soll darauf hingewirkt werden, „dass … Europa im Bereich von Studium und beruflicher Bildung weltweit Maßstäbe setzt“.

40 Nach Art. 17 Abs. 2 der Richtlinie 2004/114 legt der einzelne Mitgliedstaat fest, wie viele Stunden pro Woche oder wie viele Tage bzw. Monate pro Jahr eine Tätigkeit maximal ausgeübt werden darf, wobei diese Obergrenze jedoch 10 Stunden pro Woche oder eine entsprechende Zahl von Tagen bzw. Monaten pro Jahr nicht unterschreiten darf. Wie aus Abs. 1 Unterabs. 1 dieses Artikels hervorgeht, geht es dabei um die Berechtigung, außerhalb der Studienzeiten zu arbeiten.

41 Zudem kann der Aufnahmemitgliedstaat nach Art. 17 Abs. 3 der Richtlinie 2004/114 den Zugang zur Erwerbstätigkeit im ersten Jahr des Studienaufenthalts beschränken, ohne dass hierfür eine Rechtfertigung erforderlich wäre. Bis zum Ende ihres ersten Aufenthaltsjahrs haben die betreffenden Studenten folglich nur unter den Bedingungen und Beschränkungen des nationalen Rechts Zugang zur

Erwerbstätigkeit, während nach dem ersten Aufenthaltsjahr der Zugang von Drittstaatsangehörigen durch die Bestimmungen der genannten Richtlinie geregelt wird, genauer gesagt durch die Abs. 1, 2 und 4 ihres Art. 17.

42 Aus der allgemeinen Systematik der Richtlinie 2004/114, insbesondere aus ihrem Art. 17, und aus ihrem Zweck geht somit hervor, dass sich der Aufnahmemitgliedstaat nach dem ersten Aufenthaltsjahr eines Studenten, der Angehöriger eines Drittstaats ist, erst dann im Hinblick auf die Berücksichtigung der Lage auf dem Arbeitsmarkt auf Art. 17 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 dieser Richtlinie berufen kann, wenn er die Möglichkeiten zur Festlegung der maximalen Zahl der Arbeitsstunden außerhalb der Studienzeiten, die sich aus Abs. 2 dieses Artikels ergeben, ausgeschöpft hat, und dass die Lage auf dem Arbeitsmarkt nur bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände und nur unter der Voraussetzung berücksichtigt werden darf, dass die zu diesem Zweck in Betracht gezogenen Maßnahmen gerechtfertigt sind und in angemessenem Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen.

43 Daher ist eine nationale Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende, die vorsieht, dass eine systematische Prüfung des Arbeitsmarkts vorzunehmen ist und dass die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung nur zulässig ist, wenn für die vom beantragten Ausländer zu besetzende offene Stelle weder ein Inländer noch ein am Arbeitsmarkt verfügbarer Ausländer zur Verfügung steht, der bereit und fähig ist, die Beschäftigung auszuüben, mit der Richtlinie 2004/114, insbesondere ihrem Art. 17, nicht vereinbar, da im Rahmen dieser Prüfung die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu berücksichtigen ist, ohne dass es erforderlich wäre, das Vorliegen einer ihre Berücksichtigung rechtfertigenden außergewöhnlichen Situation nachzuweisen.

44 Hinsichtlich der Bestimmung der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Regelung, nach der bei Überschreitung der festgelegten Landeshöchstzahlen an beschäftigten Ausländern die Erteilung einer Beschäftigungsbewilligung an Drittstaatsangehörige nicht nur von der systematischen Prüfung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarkts, sondern noch von weiteren Voraussetzungen abhängt, genügt der Hinweis, dass die Richtlinie 2004/114, da sie einer solchen systematischen Prüfung entgegensteht, erst recht darüber hinausgehende nationale Maßnahmen ausschließt.

45 Daher ist auf die zweite Frage zu antworten, dass nationale Rechtsvorschriften der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art für bulgarische Staatsangehörige eine restriktivere als die nach der Richtlinie 2004/114 für Drittstaatsangehörige geltende Behandlung vorsehen.

Kosten

46 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 (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Anhang VI Punkt 1 Nr. 14 des Protokolls über die Bedingungen und Einzelheiten der Aufnahme der Republik Bulgarien und Rumäniens in die Europäische Union ist dahin auszulegen, dass die Bedingungen für den Zugang bulgarischer Studenten zum Arbeitsmarkt in dem im Ausgangsverfahren relevanten Zeitraum nicht restriktiver sein dürfen als die in der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst genannten Bedingungen.**

2. Nationale Rechtsvorschriften der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Art sehen für bulgarische Staatsangehörige eine restriktivere als die nach der Richtlinie 2004/114 für Drittstaatsangehörige geltende Behandlung vor.

Unterschriften