



Der Vertreter
des Bundesinteresses beim
Bundesverwaltungsgericht



Freiheit
Einheit
Demokratie

POSTANSCHRIFT Der Vertreter des Bundesinteresses beim BVerwG
an Bundesallee 110, 11014 Berlin

Bundesverwaltungsgericht
1. Senat
Postfach 10 08 54
04008 Leipzig

HAUPTANSCHRIFT Alt-Mosbät 101 D, 10559 Berlin
POSTANSCHRIFT 11014 Berlin
TEL +49 (0)30 18 681-45543
FAX +49 (0)30 18 681-45892
BEARBEITET VON MinR Ulrich Stamm
E-MAIL Ulrich.Stamm@bmi.bund.de
VBI@bmi.bund.de
INTERNET www.vbi.eu

DATUM Berlin, 4. März 2009
AZ VBI 3 - 132 350/2899

In der Verwaltungsstreitsache

- BVerwG 1 C 25.08 -

beteilige ich mich an dem Verfahren.

Die Revision halte ich für unbegründet. Die Auslegung des Art. 14 ARB 1/80 ergibt nicht, dass die in Art. 28 Abs. 2 und 3 RL 2004/38 EG bzw. § 6 Abs. 5 FreizügG/EU getroffenen Regelungen auch türkischen Staatsangehörigen zugute kommen sollen.

Zwar ist die Frage der Berücksichtigung des § 6 Abs. 5 FreizügG/EU bzw. Art. 28 Abs. 3 RL 2004/38/EG entscheidungserheblich, da die Richtlinie im Zeitpunkt der angefochtenen Ausweisungsverfügung bereits in Kraft getreten war (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 3. Dezember 2008 – BVerwG 1 C 35.07 – Rn 11 [m. w. N.]). Die Regelungen finden hier jedoch keine Anwendung: Weder ergibt sich deren unmittelbare Anwendbarkeit aus dem Wortlaut der Regelung, noch kommt eine analoge Anwendung in Betracht, da bereits keine



SEITE 2 VON 6 unbewusste Regelungslücke vorliegt. Die Richtlinie zielt speziell auf die Regelung der Rechte der Unionsbürger ab. Hierzu ist anzumerken:

Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs ist nicht in dem Sinn zu verstehen, dass jegliche Regelung des Schutzes vor Ausweisung zu Gunsten der Unionsbürger auf durch Assoziationsrecht Begünstigte zu übertragen ist. Vielmehr führt der Europäische Gerichtshof wiederholt aus, dass im Hinblick auf Art. 12 des Assoziierungsabkommens und Artikel 36 des Zusatzprotokolls sowie dem Zweck des Beschlusses ARB 1/80 die im Rahmen der Artikel 48, 49 und 50 EG-Vertrag geltenden Grundsätze soweit wie möglich auf die Berechtigten übertragen werden sollen. Daraus zieht der Europäische Gerichtshof den Schluss, dass bei der Bestimmung des Umfangs der in Art. 14 ARB 1/80 vorgesehenen Ausnahme darauf abzustellen ist, wie die gleiche Ausnahme im Bereich der Freizügigkeit der Unionsbürger ausgelegt wird (vgl. EuGH, Urteil v. 10. Februar 2000 (C-340/97, „Nazli“, Rn. 56), EuGH, Urteil v. 4. Oktober 2007 (C-349/06, „Polat“, Rn. 30)). Dies wurde insbesondere daraus abgeleitet, dass Art. 14 ARB 1/80 und Art. 39 Abs. 3 EG nahezu denselben Wortlaut aufweisen. Aus diesem Grund ist Art. 14 ARB 1/80 – der eine Beschränkung nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit rechtfertigt – im Lichte der Richtlinie 1964/221 EWG ausgelegt worden, die in Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 an eben diese Voraussetzungen anknüpft. Somit war die Ermessensausübung im Rahmen des Art. 14 ARB 1/80 an Art. 3 Abs. 1 RL 1964/221 EWG zu orientieren.

Nachdem die Richtlinie 1964/221 EWG durch die Richtlinie 2004/38 EG aufgehoben worden ist, orientiert sich der Schutz der assoziationsrechtlich Begünstigten an Art. 28 Abs. 1 RL 2004/38 EG bzw. § 6 Abs. 1 FreizugG/EU, die – ebenso wie Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 und Art. 39 Abs. 3 EG – an die Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit anknüpfen.

Demgegenüber sind die Rechte gem. Art. 28 Abs. 2 und 3 RL 2004/38 EG für die Auslegung der assoziationsrechtlichen Vorschrift nicht maßgeblich. Sie knüpfen bereits tatbestandlich an Umstände an, welche in Art. 14 ARB 1/80 keinen Niederschlag gefunden haben (Recht auf Daueraufenthalt, Aufenthaltsdauer bzw. Alter) und führen in ihren Rechtsfolgen zu einer Erhöhung des Ausweisungsschutzes, der über den durch Art. 14 ARB 1/80 gewährten deutlich



SEITE 3 VON 5 hinausgeht. Dies kommt insbesondere in § 6 FreizügG/EU zum Ausdruck, der nur in Abs. 1 auf Art. 39 Abs. 3, 46 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft Bezug nimmt und damit die in den weiteren Absätzen enthaltenen Ausnahmen als Aliud kennzeichnet.

Überdies regelt die Richtlinie 2004/38 EG gem. Art. 1 Buchst. a) die umfassende Freizügigkeit der Unionsbürger, wodurch sie sich entscheidend von der Richtlinie 1964/221 EWG unterscheidet. Letztere gewährleistete die Freizügigkeit – ebenso wie die assoziationsrechtlichen Vereinbarungen noch heute – lediglich in dem Umfang, in welchem sie erforderlich war, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder um Dienstleistungen entgegenzunehmen. Die neue Richtlinie orientiert sich indessen am Begriff des Unionsbürgers, dessen Wurzeln im erst 1992 unterzeichneten Vertrag von Maastricht liegen. Jeder Unionsbürger hat nunmehr das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten – unabhängig vom Zweck des Aufenthaltes – frei zu bewegen. Innerhalb der assoziationsrechtlichen Bestimmungen wurde eine entsprechende Erweiterung des Rechtes auf Freizügigkeit nicht beschlossen.

Mithin weichen sowohl der Wortlaut dieser Ausnahmen – auf den es auch nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ankommt – als auch der Regelungsinhalt von der auszulegenden Vorschrift erheblich ab.

Gegen die Auslegung des Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 als Gleichbehandlungsanordnung spricht systematisch, dass verschiedene Regelungen dieses Beschlusses ausdrücklich jegliche Diskriminierung der Berechtigten ausschließen. Dabei bezieht sich Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 speziell auf das Arbeitsentgelt und die sonstigen Arbeitsbedingungen. Der in Art. 10 Abs. 2 ARB 1/80 enthaltene Gleichbehandlungsgrundsatz regelt konkret den Anspruch auf die Unterstützung durch die Arbeitsämter bei der Beschaffung eines Arbeitsplatzes. Hingegen ist Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 ohne eine entsprechende Einschränkung formuliert.

Zu berücksichtigen ist auch, dass Art. 6 ARB 1/80 selbständig und unabhängig von den innerhalb der Gemeinschaft bestehenden Regelungen die Rechte türkischer Arbeitnehmer gestaltet. Art. 7 ARB 1/80 und Art. 8 ARB 1/80 enthalten darüber hinaus Bestimmungen, welche ausdrücklich den Vorrang der Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten wahren. Eine Auslegung des Art. 14 ARB 1/80 im Sinne einer grundsätzlichen Gleichbehandlungsanordnung



SEITE 4 VON 5 liefe diesen unterschiedlichen Gestaltungen innerhalb des Beschlusses zuwider.

Auch die teleologische Auslegung spricht gegen eine „entsprechende Anwendung“ des Art. 28 Abs. 2 und 3 RL 2004/38 EG. Der Beschluss ARB 1/80 bezweckt ausweislich der dem Beschluss vorangestellten Einleitung, die Assoziation neu zu beleben und zu entwickeln. Keineswegs sollten die Rechte der türkischen Staatsangehörigen denen der Unionsbürger umfassend gleichgestellt und die Assoziation mithin abgeschlossen werden. Vielmehr soll die Freizügigkeit der türkischen Arbeitnehmer schrittweise hergestellt werden, wobei der Beschluss ARB 1/80 eine weitere Stufe der Annäherung bildet (EuGH, Urteil v. 2. Juni 2005 (C-136/03, „Dörr & Unal“, Rn. 66).

Schließlich spricht auch die historische Betrachtung der Assoziierungsregelungen gegen eine Auslegung des Art. 14 ARB 1/80 im Sinne einer „dynamischen Verweisung“. Die Vertragspartner gingen schon beim Abschluss des Assoziierungsabkommens von bestehenden Unterschieden aus, die erheblich über die zwischen den EWG-Mitgliedern bestehenden hinausgingen. In dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12. September 1963 – welches die Grundlage für den Beschluss ARB 1/80 bildet und mithin bei dessen Auslegung zur berücksichtigen ist – heißt es in der Präambel:

„... UNTER BERÜCKSICHTIGUNG der besonderen Probleme, die sich beim Aufbau der türkischen Wirtschaft stellen, und der Notwendigkeit, der Türkei während einer bestimmten Zeit eine Wirtschaftshilfe zu gewähren,

IN DER ERKENNTNIS, dass die Hilfe, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem türkischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteil werden lässt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern wird ...“

Aus diesem Grund sollte die Assoziation ausweislich des Art. 12 des Assoziierungsabkommens sich von den Artikeln 48, 49 und 50 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft anleiten lassen, um die Freizügigkeit schrittweise herzustellen – wobei die innergemeinschaftlichen Regelungen nicht in Bezug genommen wurden. Gerade auch angesichts der oben dargestellten Einleitung zum Beschluss ARB 1/80 kann daher nicht angenommen werden, dass



Der Vertreter
des Bundesinteresses beim
Bundesverwaltungsgericht

SEITE 8 VON 8 Art. 14 ARB 1/80 bereits die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer türkischer und innergemeinschaftlicher Staatsangehörigkeit herbeiführen sollte.

Im Auftrag

Stamm

Beglaubigt:

(elektronisch signiert)

Giese, TB'e