

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 6. September 2005¹

1. Das Bundesverwaltungsgericht hat dem Gerichtshof gemäß Artikel 234 EG zwei Fragen nach der Auslegung von Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Türkei (im Folgenden: Beschluss Nr. 1/80) zur Vorabentscheidung vorgelegt².

2. Die genannte Vorschrift verleiht türkischen Arbeitnehmern bestimmte Rechte, deren Erlangung von der Dauer der Beschäftigung abhängt, die sie in einem der Mitgliedstaaten ausgeübt haben.

3. Die Fragen des vorliegenden Gerichts beziehen sich auf die Wirkungen einiger Unterbrechungen des Berufslebens eines Seemanns auf die Berechnung der Beschäftigungszeiten, die erforderlich sind, um den freien Zugang zu jeder Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zu erlangen.

1 — Originalsprache: Spanisch.

2 — Sein Text kann — mangels einer amtlichen Veröffentlichung — in *Assoziierungsabkommen und Protokolle EWG-Türkei sowie andere Basis-Dokumente*, Rat der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1992, S. 327 ff., eingesehen werden. Über die Verhandlungen und das Verfahren der Erarbeitung des Abkommens, Ananiades, L. C., *L'Association aux Communautés européennes*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris 1967, S. 50 bis 59, und Lesort, G., „L'Association avec la Turquie“, *L'Association à la Communauté Economique Européenne, Aspects juridiques*, Presses Universitaires de Bruxelles, Brüssel 1970, S. 89 bis 111.

I — Anwendbares Recht

4. Die Beziehungen zwischen der Türkei und der Europäischen Union verändern sich nach den jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Umständen³, der rechtliche Rahmen bleibt jedoch unverändert⁴.

A — Das Assoziationsabkommen

5. Am 12. September 1963 wurde in Ankara das Abkommen über die Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei unterzeichnet, das mit Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963⁵ im Namen der Gemeinschaft gebilligt und bestätigt wurde (im Folgenden: Assoziierungsabkommen).

3 — Núñez Villaverde, J. A., „Turquía y la UE: una carrera de obstáculos sin fin“, *Política Exterior*, 1998, Nr. 63, S. 65 ff.

4 — Olesti Rayo, A., „El Acuerdo de Asociación con Turquía y el régimen jurídico de los trabajadores de nacionalidad turca en la Unión Europea“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nr. 7, Januar/Juni 2000, S. 51.

5 — ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685.

6. Wie ich bereits in den Schlussanträgen in der Rechtssache Öztürk⁶ ausgeführt habe, will das Abkommen eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien fördern und den beschleunigten Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstandes und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleisten. In der Präambel wird anerkannt, dass die Hilfe, die die Gemeinschaft dem türkischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteil werden lässt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern wird⁷.

7. Um diese Ziele zu erreichen, wurden eine Vorbereitungsphase, in der die Türkische Republik ihre Wirtschaft mit der Hilfe der Gemeinschaft festigt (Artikel 3), eine Übergangsphase, die auf die Gewährleistung einer schrittweisen Errichtung einer Zollunion⁸ gerichtet ist (Artikel 4), und eine Endphase entworfen, die die Koordinierung dieser Politiken verstärken soll (Artikel 5).

8. Um die schrittweise Entwicklung der Assoziationsregelung sicherzustellen, treten die Vertragsparteien in einem Assoziationsrat zusammen; dieser wird im Rahmen der

Befugnisse tätig, die ihm in dem Abkommen zugewiesen sind (Artikel 6), und ist zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens in den vorgesehenen Fällen befugt, Beschlüsse zu fassen.

9. Die zweite Phase brachte die Überprüfung der schrittweisen Liberalisierung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer⁹ mit sich; hierzu stützten sich die Vertragsparteien auf die Artikel 48, 49 (nach Änderung jetzt Artikel 39 EG und 40 EG) und 50 EWG-Vertrag (jetzt Artikel 41 EG) (Artikel 12)¹⁰.

B — Das Zusatzprotokoll

10. Höhepunkt der Vorbereitungsphase war 1970 die Einfügung des seit 1973 in Kraft befindlichen Zusatzprotokolls¹¹ in das Assoziierungsabkommen (Artikel 62), durch das die Bedingungen, die Einzelheiten und der Zeitplan für die Verwirklichung der folgenden Phase präzisiert werden sollten (Artikel 1).

6 — Urteil vom 28. April 2004 in der Rechtssache C-373/02 (Öztürk, Slg. 2004, I-3605).

7 — Nach Artikel 28 werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts zur Gemeinschaft prüfen, sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet, dass die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt.

8 — Hartler, C., und Laura, S., „The EU model and Turkey. A case for Thanksgiving“, *Journal of World Trade*, 1999, Nr. 3, S. 147 ff.

9 — Der Schriftwechsel vom 12. September 1963 zwischen den Präsidenten beider Delegationen (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3701) ermächtigte den Assoziationsrat, die Probleme im Zusammenhang mit den Arbeitskräften in der Türkei von der ersten Phase an zu untersuchen.

10 — In gleicher Weise wie die Artikel 52 bis 56 und 58 EWG-Vertrag (jetzt Artikel 43 bis 46 EG und 48 EG) der schrittweisen Einführung der Niederlassungsfreiheit (Artikel 13) und die Artikel 55, 56 und 58 bis 65 EWG-Vertrag (jetzt Artikel 45 EG, 46 EG und 48 bis 54 EG) der der Dienstleistungsfreiheit zugrunde liegen.

11 — Unterzeichnet in Brüssel am 23. November 1970, im Namen der Gemeinschaft gebilligt und bestätigt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1). Am selben Tag wurde das zum Assoziierungsabkommen gehörende Finanzprotokoll unterzeichnet.

11. Titel II regelt die Freizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr und widmet den Arbeitnehmern das Kapitel I, nach dessen Artikel 36 diese Freiheit nach den Grundsätzen des Artikels 12 des Assoziierungsabkommens zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des genannten Abkommens schrittweise hergestellt wird¹²; der Assoziationsrat legt die hierfür erforderlichen Regeln fest.

12. Nach Artikel 37 genießen die in der Gemeinschaft beschäftigten Türken im Verhältnis zu den Staatsangehörigen der Gemeinschaftsstaaten Gleichbehandlung bei den Arbeitsbedingungen und beim Entgelt.

C — Der Beschluss Nr. 1/80

13. Nach dem Vorgang des früheren Beschlusses Nr. 2/76 vom 20. Dezember 1976 zur Durchführung des Artikels 12 des

Assoziierungsabkommens erließ der Assoziationsrat am 19. September 1980 den Beschluss Nr. 1/80¹³.

14. Artikel 6 steht in Kapitel II — Soziale Bestimmungen — Abschnitt 1 — Fragen betreffend die Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Er hat folgenden Wortlaut:

„(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

12 — Wie dem Urteil vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86 (Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnr. 23) zu entnehmen ist, haben weder Artikel 12 des Assoziierungsabkommens noch Artikel 36 des Protokolls unmittelbare Wirkung; dieser Umstand schließt es jedoch seit den Urteilen vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89 (Sevince, Slg. 1990, I-3461, Randnr. 2), vom 26. November 1998 in der Rechtssache C-1/97 (Birden, Slg. 1998, I-7747, Randnr. 52) und vom 8. Mai 2003 in der Rechtssache C-171/01 (Wählergruppe Gemeinsam, Slg. 2003, I-4301, Randnr. 64) nicht aus, dass die Beschlüsse des Assoziationsrates, die in bestimmten Punkten die im Abkommen vorgesehenen Programme verwirklichen, diese haben.

13 — Nach dem Urteil vom 6. Juni 1995 in der Rechtssache C-434/93 (Bozkurt, Slg. 1995, I-1475, Randnr. 14) stellt der Beschluss Nr. 2/76 einen ersten Schritt in der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer dar, einen weiteren der Beschluss Nr. 1/80. Im selben Sinne äußern sich außer dem bereits genannten Urteil Birden, Randnr. 52, die Urteile vom 23. Januar 1997 in der Rechtssache C-171/95 (Tetik, Slg. 1997, I-329, Randnr. 20), vom 30. September 1997 in der Rechtssache C-36/96 (Günaydin u. a., Slg. 1997, I-5143, Randnrn. 20 und 21) und in der Rechtssache C-98/96 (Ertanir, Slg. 1997, I-5179, Randnrn. 20 und 21), vom 10. Februar 2000 in der Rechtssache C-340/97 (Nazli, Slg. 2000, I-957, Randnr. 52), vom 19. November 2002 in der Rechtssache C-188/00 (Kurz, Slg. 2002, I-10691, Randnr. 40) und vom 2. Juni 2005 in der Rechtssache C-136/03 (Dörr und Ünal, Slg. 2005, I-4759, Randnr. 66).

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.

...“

II — Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

15. Der Kläger Sedef, ein 1952 geborener türkischer Staatsangehöriger, war seit 1977 als Seemann bei verschiedenen deutschen Unternehmen beschäftigt, wofür zwar keine Arbeitserlaubnis, wohl aber eine Aufenthaltserlaubnis erforderlich war, die er — beschränkt auf das jeweilige Arbeitsverhältnis — erhielt. Seit dem 18. Januar 1993 ist er aus gesundheitlichen Gründen seedienstuntauglich.

16. Die vom Beginn dieser Beschäftigungen bis zum Eintritt der Berufsunfähigkeit vergangene Zeit lässt sich, wie dies das vorliegende Gericht tut, in vier Gruppen einteilen:

1. Arbeitszeit, einschließlich Jahresurlaub, wobei festzustellen ist, dass er verschiedentlich bei demselben Arbeitgeber länger als ein Jahr beschäftigt war, in keinem Fall jedoch drei Jahre erreicht hat¹⁴;
2. Arbeitslosigkeit, zu der nur die von den Behörden festgestellten Zeiträume gerechnet werden, die von einem Monat und einigen Tagen bis zu beinahe acht Monaten reichen¹⁵;

14 — Konkret: vom 31.8.1977 bis 20.11.1977; vom 28.11.1977 bis 10.2.1978; vom 7.3.1978 bis 12.9.1978; vom 17.11.1978 bis 14.6.1979; vom 16.8.1979 bis 21.6.1980; vom 27.7.1980 bis 9.11.1981; vom 4.12.1981 bis 13.4.1982; vom 7.8.1982 bis 27.10.1983; vom 2.11.1983 bis 18.5.1984; vom 16.7.1984 bis 23.7.1985; vom 21.10.1986 bis 22.2.1987; vom 22.11.1988 bis 14.3.1989; vom 14.4.1989 bis 24.6.1989; vom 3.7.1989 bis 23.9.1989; vom 2.1.1990 bis 31.1.1990; vom 7.2.1990 bis 26.2.1991 und vom 15.2.1992 bis 10.9.1992.

15 — Vom 23.6.1982 bis 6.8.1982; vom 13.6.1984 bis 14.7.1984; vom 1.8.1986 bis 20.10.1986; vom 7.4.1987 bis 20.6.1988; vom 18.8.1988 bis 21.11.1988; vom 3.4.1991 bis 30.11.1991 und vom 2.12.1991 bis 13.1.1992.

3. Krankheitszeiten, die kurze und längere (in einem Fall über ein Jahr) Ausfallzeiten umfassen¹⁶;
4. sonstige Zeiten, unter denen die Zeiträume zusammengefasst werden, die vom Kläger selbst als — insgesamt 17 — „unbezahlte Urlaube“ qualifiziert wurden und von einem bis zu 70 Tagen dauerten; — in ungefähr 15 Jahren machen sie etwa 13 Monate (7,2 %) aus¹⁷.
19. Die beklagte Verwaltung legte beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht Berufung ein, das ihrer Berufung stattgab, da der Tatbestand der genannten Vorschrift nicht erfüllt sei.
20. Auf die vom Kläger eingelegte Revision hat das Bundesverwaltungsgericht mit der Begründung, dass eine Erteilung der Erlaubnis nur nach den europäischen Bestimmungen möglich sei, da der Kläger nach den nationalen Vorschriften¹⁸ keinen Anspruch auf sie habe, das Verfahren ausgesetzt, um dem Gerichtshof die folgenden Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

17. Um einer unselbständigen Beschäftigung an Land nachgehen zu können, beantragte er 1992 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, die nicht auf eine Erwerbstätigkeit in der Seeschifffahrt beschränkt war; diese wurde ihm von der Freien und Hansestadt Hamburg versagt.

18. Das Verwaltungsgericht Hamburg, das der Kläger anrief, entschied unter Hinweis auf Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80, dass die Erlaubnis zu erteilen sei.

1. Sind Artikel 6 Absatz 1 dritter Spiegelstrich und Absatz 2 des Beschlusses Nr. 1/80 vom 19. September 1980 des durch das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei geschaffenen Assoziationsrates dahin auszulegen, dass ein türkischer Arbeitnehmer, der seit 1977 länger als 15 Jahre bei wechselnden Arbeitgebern in der dem regulären Arbeitsmarkt zuzurechnenden Seeschifffahrt eines Mitgliedsstaats ohne Erfordernis einer Arbeitserlaubnis ordnungsgemäß beschäftigt war und in dieser Zeit die Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 erster Spiegelstrich des Beschlusses Nr. 1/80 erreicht hat, Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis hat, wenn seine Beschäftigung in der Seeschifffahrt — neben mehrfachen

16 — Vom 11.2.1978 bis 23.2.1978; vom 19.6.1980 bis 6.7.1980; vom 13.6.1985 bis 31.7.1986; vom 16.2.1987 bis 31.3.1987; vom 24.9.1989 bis 1.1.1990; vom 27.2.1991 bis 2.4.1991 und vom 11.9.1992 bis 18.1.1993.

17 — Vom 21.11.1977 bis 27.11.1977; vom 24.2.1978 bis 6.3.1978; vom 13.9.1978 bis 16.11.1978; vom 15.6.1979 bis 15.8.1979; vom 7.7.1980 bis 26.7.1980; vom 10.11.1981 bis 3.12.1981; vom 14.4.1982 bis 22.6.1982; vom 28.10.1983 bis 1.11.1983; vom 19.5.1984 bis 12.6.1984; am 15.7.1984; vom 1.4.1987 bis 6.4.1987; vom 21.6.1988 bis 17.8.1988; vom 15.3.1989 bis 13.4.1989; vom 25.6.1989 bis 2.7.1989; vom 1.2.1990 bis 6.2.1990; am 1.12.1991 und vom 14.1.1992 bis 14.2.1992.

18 — § 10 des Ausländergesetzes vom 9. Juli 1990 (BGBl. I, 1354) in Verbindung mit der Arbeitsaufenthaltsverordnung vom 18. Dezember 1990 (BGBl. I, 2994).

Unterbrechungen wegen Krankheit und von der zuständigen Behörde festgestellter unverschuldeter Arbeitslosigkeit — in der Zeit zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen 17-mal von einem bis zu 70 Tagen (insgesamt ca. 13 Monate) unterbrochen war und der türkische Arbeitnehmer die längeren Unterbrechungszeiten nach seinen Angaben bei seiner Familie in der Türkei verbracht hat, ohne dass insoweit unverschuldete Arbeitslosigkeit festgestellt worden ist? Kommt es insoweit darauf an, ob derartige Unterbrechungen berufstypisch (hier: seefahrtstypisch) sind?

Gerichtshofes bestimmten Frist die Freie und Hansestadt Hamburg, die deutsche Regierung und die Kommission eingereicht.

22. In der Sitzung vom 30. Juni 2005 haben der Kläger und die Kommission mündlich verhandelt.

2. Setzt ein Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Spiegelstrich des Beschlusses Nr. 1/80 voraus, dass der türkische Arbeitnehmer die Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 zweiter Spiegelstrich des Beschlusses Nr. 1/80 zuvor erfüllt hat? Kommt es insoweit darauf an, ob ein Wechsel des Arbeitgebers vor Ablauf von drei Jahren berufstypisch (hier: seefahrtstypisch) ist?

IV — Erörterung der Vorlagefragen

23. Da sich die Fragen des vorliegenden Gerichts auf Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 beziehen, sind vor ihrer Prüfung im Hinblick auf den vorliegenden Fall einige allgemeine Erwägungen über den Inhalt dieser Vorschrift anzustellen; außerdem ist der Einfluss der Tatsache, dass der Kläger Seemann war, zu behandeln.

III — Das Verfahren vor dem Gerichtshof

A — Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80

21. Schriftliche Erklärungen haben innerhalb der in Artikel 20 der Satzung des

24. Der Beschluss Nr. 1/80 stellt die türkischen Arbeitnehmer nicht den gemeinschaftlichen Arbeitnehmern gleich, weil sie weder

die sich aus der Freizügigkeit herleitenden Rechte noch das Recht auf Ein- und Ausreise und Aufenthalt beanspruchen können. Sie genießen lediglich in dem Aufnahmeland, in das sie rechtmäßig eingereist sind und in dem sie eine bestimmte Zeit lang ordnungsgemäß beschäftigt gewesen sind¹⁹, einige Rechte; sie befinden sich auch nicht in derselben Lage wie die Staatsangehörigen von Drittländern²⁰.

25. Nach Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 erlangt der Arbeitnehmer je nach Dauer der Zugehörigkeit unterschiedliche Rechte, wenn er „dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört“.

1. Die Zugehörigkeit zum regulären Arbeitsmarkt

26. Diese Zugehörigkeit setzt ein Arbeitsverhältnis voraus, das im Gemeinschaftsgebiet zu lokalisieren oder zumindest eng damit verbunden ist und darüber hinaus eine „reguläre“ Beschäftigung darstellt.

27. Zur Prüfung des ersten dieser Punkte verwendet die Rechtsprechung dieselben Kriterien wie im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer²¹ und bejaht das Vorliegen des Arbeitsverhältnisses, wenn der Arbeitnehmer für einen anderen nach dessen Weisung eine tatsächliche und echte wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, für die er eine Vergütung erhält²². Entsprechend stellt sie die gebietsmäßige Verknüpfung fest, wobei die Orte der Einstellung und der Ausübung der lohn- oder gehaltsabhängigen Tätigkeit und darüber hinaus die nationalen Vorschriften im Bereich des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen sind²³.

28. Die Ordnungsmäßigkeit der Eingliederung in den Arbeitsmarkt setzt eine gesicherte und nicht nur vorläufige Situation²⁴ und weiter voraus, dass der Arbeitnehmer die Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Aufnahmestaats beachtet hat und somit in diesem Land einen Beruf ausüben darf²⁵.

19 — Urteile Tetik, Randnr. 29, und Günaydin u. a., Randnr. 22. Das Schrifttum unterscheidet aufgrund ihres Inhalts zwischen der „Assoziationsfreizügigkeit“ und der „Gemeinschaftsfreizügigkeit“: Krück, H., „Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach dem Assoziierungsabkommen EG/Türkei“, *EuR* 1984, S. 292 ff., und Rumpf, C., „La libre circulation des travailleurs turcs et l'association entre la Communauté européenne et la Turquie: de Demirel à Kus en passant par Sevince“, *Actualités du droit*, Nr. 2, 1994, S. 271.

20 — Nach Artikel 8 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 haben türkische Arbeitnehmer den Vorrang vor solchen aus Drittländern, wenn in der Gemeinschaft eine offene Stelle nicht durch die in den Mitgliedstaaten verfügbaren Arbeitskräfte besetzt werden kann.

21 — Da auf die türkischen Staatsangehörigen, die die im Beschluss Nr. 1/80 zuerkannten Rechte genießen, die in den Artikeln 39 EG, 40 EG und 41 EG enthaltenen Grundsätze zu übertragen sind (bereits genannte Urteile Birden, Randnr. 23, und Kurz, Randnrn. 30 und 31).

22 — Urteile Günaydin u. a., Randnr. 31, und Ertanir, Randnr. 43.

23 — Urteile Bozkurt, Randnr. 23, Günaydin u. a., Randnr. 29, Ertanir, Randnr. 39, Birden, Randnr. 33, und Kurz, Randnr. 37, alle bereits genannt.

24 — Urteile Sevince, Randnr. 30, und Bozkurt, Randnr. 26.

25 — Urteile Birden, Randnr. 51, Nazli, Randnrn. 31 und 32, und Kurz, Randnr. 39. Trotz Verneinung der Ordnungsmäßigkeit der Beschäftigung in den untersuchten Fällen ebenso Urteile vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-237/91 (Kus, Slg. 1992, I-6781, Randnr. 18), vom 5. Juni 1997 in der Rechtssache C-285/95 (Kol, Slg. 1997, I-3069, Randnr. 29) und vom 20. September 1990, Sevince, Randnr. 31. Im Schrifttum Gutmann, R., „Die aufenthaltsrechtliche Bedeutung des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei“, *Assoziierungsabkommen der EU mit Drittstaaten*, Wien 1998, S. 66.

2. Die zuerkannten Rechte

29. Das System der schrittweisen Integration gewährt verschiedene Vorteile, die Voraussetzungen unterliegen, die je nach der Dauer der Beschäftigung unterschiedlich sind²⁶.

30. Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80, der nach ständiger Rechtsprechung unmittelbare Wirkung hat²⁷, führt unter seinen drei Gedankenstrichen weitere Arten von Rechten auf, die mit der Dauer der Beschäftigung in dem Mitgliedstaat nacheinander erworben werden und zu einem entsprechenden Aufenthaltsrecht führen²⁸.

31. Wenn sich die ordnungsgemäße Beschäftigung über mehr als ein Jahr erstreckt, wird das Recht auf Erneuerung der Arbeitserlaubnis mit dem ursprünglichen Arbeitgeber erworben; dauert sie zwei Jahre an, kann der Arbeitgeber gewechselt werden, Beruf und Land jedoch nicht; schließlich ist nach einem weiteren Jahr der Zugang zu jeder Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis eröffnet.

26 — Urteile vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-355/93 (Eroglu, Slg. 1994, I-5113, Randnr. 12), vom 23. Januar 1997, Tetik, Randnr. 23, vom 30. September 1997, Günaydin u. a., Randnr. 25, und Ertanir, Randnr. 25.

27 — Urteile Sevince, Randnr. 26, Eroglu, Randnr. 11, Tetik, Randnr. 22, Günaydin u. a., Randnr. 24, und Kurz, Randnr. 26.

28 — Urteil vom 11. Mai 2000 in der Rechtssache C-37/98 (Şavas, Slg. 2000, I-2927, Randnr. 60) und die bereits angegebenen Urteile Sevince, Randnr. 29, Kus, Randnr. 33, Eroglu, Randnr. 20, Bozkurt, Randnr. 28, Günaydin u. a., Randnr. 26, Ertanir, Randnr. 26, Nazli, Randnr. 28, Kurz, Randnr. 27, und Dörr und Ünal, Randnr. 66.

32. Sobald die letzte Stufe erreicht ist, gehen die erlangten Vergünstigungen nur dann verloren, wenn der Arbeitsmarkt endgültig verlassen wird, unabhängig von der Ursache hierfür²⁹, oder wenn der für die Eingehung eines neuen Arbeitsverhältnisses nach einer vorübergehenden Beschäftigungslosigkeit angemessene Zeitraum überschritten wird³⁰.

3. Die Berechnung der Zeit

33. Die Entstehung der Rechte gemäß den Gedankenstrichen des Artikels 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 unterliegt der „ununterbrochenen“ Ausübung einer Beschäftigung für ein, drei oder vier Jahre. Folglich wird die jeweilige Frist unterbrochen, wenn die Beschäftigung unterbrochen wird, so dass sie, wenn Letztere wieder aufgenommen wird, nicht fortgesetzt wird, sondern wieder von neuem beginnt.

34. Da dieser Grundsatz Ungerechtigkeiten bewirken könnte, sieht Absatz 2 einige Ausnahmetatbestände vor, wobei nach der Art und der Dauer der Beschäftigungsunterbrechungen zwischen solchen unterschieden wird, die zu einem positiven Ergebnis führen, weil diese Zeit einer solchen der ordnungsgemäßen Beschäftigung gleichgestellt wird (Jahresurlaub, Abwesenheit wegen Mutterschaft sowie Arbeitsunfälle und kürzere Krankheiten), und solchen, die ein negatives

29 — Urteil Bozkurt, Randnr. 39

30 — Urteil Nazli, Randnr. 44.

Ergebnis verhindern, da sie die Beeinträchtigung der früher erworbenen Rechte vermeiden (ordnungsgemäß festgestellte unverschuldete Arbeitslosigkeit, Abwesenheit wegen langer Krankheit).

35. In diesen letzteren Fällen wird derjenige, der aus einem der genannten Gründe keiner beruflichen Tätigkeit nachgegangen ist, davon befreit, dass die Frist wieder so zu laufen beginnt, als ob er im Aufnahmestaat noch niemals ordnungsgemäß beschäftigt gewesen wäre³¹.

36. Die Besonderheiten in Bezug auf die Dauer der Beschäftigung werden unanwendbar, wenn der türkische Arbeitnehmer die Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich für die unbeschränkte Freiheit, die diese Bestimmung gewährt³², erfüllt und außerdem berechtigt ist, seine Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt zu unterbrechen, da er bereits ordnungsgemäß in dessen Struktur eingegliedert ist³³. Dieser Fall, in dem einige Unterbrechungen ohne Relevanz sind, ist nicht mit den früheren zu verwechseln, in denen der Erwerb der Rechte auf dem Spiel steht.

37. Hervorzuheben ist auch, dass die genannten Fälle eng auszulegen sind³⁴, da andernfalls die Berechnung verfälscht würde; gleichwohl können Umstände vorliegen, unter denen unterschiedliche Zeiten von im Allgemeinen kurzer Dauer zu berücksichtigen sind³⁵.

B — Die Auslegung von Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 und der Beruf des Seemanns

38. Jeweils am Ende der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen fragt das vorlegende Gericht, ob es eine Rolle spielt, dass bestimmte Umstände seefahrtstypisch sind.

39. Die Seefahrt stellt einen Bereich dar, der seit jeher zahlreiche Gefahren und große Schwierigkeiten in sich birgt, da er in einem feindlichen und unbarmherzigen Umfeld ausgeübt wird, auch wenn sich die Bedingungen seiner Ausübung im Laufe der Zeit verändert haben³⁶. „Für uns Seeleute ist das Meer grundsätzlich eine Straße, es ist aus-

31 — Urteil Tetik, Randnrn. 39 und 40.

32 — Urteile Nazli, Randnr. 35, und vom 7. Juli 2005 in der Rechtssache C-383/03 (Dogan, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 16). Nach der Rechtsprechung führt außerdem nicht jede Abwesenheit automatisch zum Verlust der aufgrund von Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 erworbenen Rechte, da für dessen Eintritt die endgültige Beschäftigungslosigkeit erforderlich ist (Urteil Nazli, Randnrn. 36 bis 39).

33 — Urteil Nazli, Randnr. 40. Dieselbe Einordnung wird z. B. in den ebenfalls erwähnten Urteilen Birden, Randnrn. 37 und 64 sowie Tenor, und Ertanir, Randnr. 62 und Tenor, hinsichtlich des Zeitraums von einem Jahr vorgenommen; in den Urteilen Günaydin u. a., Randnr. 55 und Tenor, und erneut Ertanir, Randnr. 38, in Bezug auf drei Jahre.

34 — Rumpf, O., „Wann erlischt das Aufenthaltsrecht nach Art. 6 I des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei?“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1994, S. 1189, ist der Auffassung, dass die Fälle des Absatzes 2 abschließend seien und dass selbst kurze Unterbrechungen zum Erlöschen der erworbenen Rechte führten. Auch das Bundesverwaltungsgericht führt im Vorlagebeschluss aus, dass es in seiner Rechtsprechung bisher davon ausgegangen sei, dass die Aufzählung abschließend sei.

35 — Urteil Ertanir, Randnr. 69.

36 — Nach den in der Seeschiffahrtstagung der Internationalen Arbeitskonferenz von 1996 vorgelegten Statistiken wurden zwischen 1994 und 1996 180 Seeschiffe mit mehr als 500 Bruttoregistertonnen schiffbrüchig, was mehr als 1 200 Personen, darunter Passagiere und Besatzungsmitglieder, das Leben kostete.

schließlich ein Weg. Doch was für einer! Ich werde nie das erste Mal vergessen, als ich den Ozean überquerte. Noch beherrschten die Segelschiffe die Welt. Was für eine Zeit das war! Ich sage nicht, dass das Meer damals besser war, nein; aber es war doch poetischer, geheimnisvoller, unbekannter. Heute wird das Meer zusehends industrialisiert ... Der Seemann in seinem Schiff aus Eisen weiß, wann er ablegt, wann er anlegen wird, ihm werden die Tage und die Stunden gezählt ...; damals war das nicht so; man stach mit Zufall, Schicksal und günstigem Wind in See ... heute hat sich das Meer verändert, das Schiff hat sich verändert, und auch der Seemann hat sich verändert.“ So lässt ein bekannter spanischer Autor der „Generación de 1898“ seinen Protagonisten sprechen³⁷.

haben das Völkerrecht³⁸, das Recht der Mitgliedstaaten³⁹ und das Gemeinschaftsrecht Rechnung getragen.

41. Gemeinschaftsrechtliche Beispiele sind die Richtlinie 1999/63/EG des Rates vom 21. Juni 1999 zu der vom Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft (ECSA) und dem Verband der Verkehrsgewerkschaften in der Europäischen Union (FST) getroffenen Vereinbarung über die Regelung der Arbeitszeit von Seeleuten⁴⁰ sowie die Richtlinie 1999/95/EG des Euro-

40. Diese Tätigkeit weist heute wie damals erhebliche Unterschiede zu sonstigen auf. Der Härte und den besonderen Umständen des Lebens und der Arbeit der Seeleute

38 — Die Mehrheit der Übereinkommen ist, da es in ihnen um Seeleute geht, im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation unterzeichnet worden: u. a. Nrn. 7 und 58 über das Mindestalter (Seeschifffahrt), 1920 und 1936, Nr. 8 über die Gewährung einer Entschädigung für Arbeitslosigkeit infolge von Schiffbruch, 1920, Nr. 9 über Arbeitsvermittlung für Schiffsleute, 1920, Nr. 16 über die pflichtmäßige ärztliche Untersuchung der in der Seeschifffahrt beschäftigten Kinder und Jugendlichen, 1921, Nr. 22 über den Heuervertrag der Schiffsleute, 1926, Nrn. 54 und 72 über den bezahlten Urlaub der Schiffsleute, 1936 und 1946, Nr. 55 über die Verpflichtungen des Reeders bei Krankheit, Unfall oder Tod von Schiffsleuten, 1936, Nr. 56 über die Krankenversicherung der Schiffsleute, 1936, Nr. 57 über die Arbeitszeit an Bord von Schiffen und die Besatzungsstärke, 1936, Nr. 68 über Verproviantierung und Verköstigung der Besatzungen an Bord von Schiffen, 1946, Nr. 70 über die soziale Sicherheit der Schiffsleute, 1946, Nr. 71 über die Altersrenten der Schiffsleute, 1946, Nrn. 76, 93 und 109 über die Heuern, die Arbeitszeit an Bord und die Besatzungsstärke, 1946, 1949 und 1958, Nr. 134 über den Schutz der Seeleute gegen Arbeitsunfälle, 1970, Nr. 145 über die Kontinuität der Beschäftigung von Seeleuten, 1976, Nr. 147 über Mindestnormen auf Handelsschiffen, 1976, Nr. 163 über die soziale Betreuung der Seeleute auf See und im Hafen, 1987, Nr. 166 über die Heimerschaft der Seeleute, 1987, Nr. 179 über die Anwerbung und Arbeitsvermittlung von Seeleuten, 1996, und Nr. 180 über die Arbeitszeit der Seeleute und die Besatzungsstärke der Schiffe, 1996. Im Rahmen der Vereinten Nationen finden sich ebenfalls einige normative Regelungen wie das Seerechtsübereinkommen von 1982.

37 — Baroja, P., *Las inquietudes de Shanti Andía*, col. Austral, Espasa Calpe, 8. Auflage, Madrid 1970, S. 13 und 15. Der Beurteilung dieser Wirklichkeit schließt sich die Kommission an und bestätigt: „Junge Menschen sind immer weniger bereit, längere Zeit auf See zu verbringen, fern von ihrer Familie, ihren Kindern und Freunden. Selbst die attraktiveren Seiten des Berufes wie das Kennenlernen der Welt und das Reisen an exotische Orte scheinen in der modernen Schifffahrt keine Rolle mehr zu spielen, denn die Schiffe legen nur für kurze Zeit in den Häfen an oder werden außerhalb des Hafens be- und entladen. Darüber hinaus ist die Besatzung auf modernen Schiffen nur klein, besteht sehr häufig aus unterschiedlichen Nationalitäten und spricht unterschiedliche Sprachen — auch dies ist ein Faktor, der in die soziale Isolierung führen kann“ — Punkt 1.2.2 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Ausbildung und Einstellung von Seeleuten (KOM[2001] 188 endg.).

39 — In Spanien genehmigt das Decreto Nr. 2864 vom 30. August 1974 den überarbeiteten Text der Gesetze Nr. 116 vom 30. Dezember 1969 und Nr. 24 vom 21. Juni 1972 zur Regelung der besonderen Vorschriften für die soziale Sicherheit der Seeleute (BOE Nr. 243 vom 10. Oktober 1974); das Real Decreto Nr. 1561 vom 21. September 1995 über besondere Arbeitstage im Hinblick auf den Ablauf der Arbeit auf See (BOE Nr. 230 vom 26. September 1995), geändert durch das Real Decreto Nr. 285 vom 22. März 2002 (BOE Nr. 82 vom 5. April 2002), oder das Real Decreto Nr. 258 vom 12. Februar 1999 zur Festsetzung der Mindestbedingungen betreffend den Gesundheitsschutz und die medizinische Versorgung der Seeleute (BOE Nr. 47 vom 24. Februar 1999).

40 — ABL L 167, S. 33.

päischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 zur Durchsetzung der Arbeitszeitregelung für Seeleute an Bord von Schiffen, die Gemeinschaftshäfen anlaufen⁴¹.

42. Ähnlich wie in anderen Bereichen, z. B. dem der Beförderung⁴², spiegeln sich die Besonderheiten der Arbeit der Seeleute in den Vorschriften, hauptsächlich in Aspekten des Schutzes und der Sicherheit, wider.

43. Das Bestehen einer eigenen Regelung zeigt, dass den Besonderheiten eines Berufes Rechnung getragen wurde, wenn dies für angebracht gehalten wurde.

44. In dem Beschluss Nr. 1/80 gibt es keine Bezugnahme auf bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern, weil seine Bestimmungen unterschiedslos für alle lohn- oder gehaltsabhängig Beschäftigten gelten, gleichgültig, welcher Tätigkeit sie nachgehen.

45. Dieser Feststellung steht nicht Artikel 12 entgegen, der die Mitgliedstaaten und die Türkei dazu ermächtigt, vorübergehend die Artikel 6 und 7 nicht automatisch anzu-

wenden, wenn der Lebensstandard oder das Beschäftigungsniveau in einem Gebiet, einem Wirtschaftszweig oder einem Beruf ernststen Störungen ausgesetzt oder von ernststen Störungen bedroht sind, weil diese Bezugnahme allgemeiner Art ist und sich aus dem zeitlich begrenzten Ausnahmecharakter der Situation erklärt.

46. Außerdem hat der Gerichtshof entschieden, dass Artikel 6 Absatz 1 allgemein und unbedingt gefasst sei, da er keine Befugnis der Mitgliedstaaten vorsehe, bestimmte Kategorien von türkischen Arbeitnehmern von der Inanspruchnahme der Rechte auszuschließen, die ihnen diese Vorschrift unmittelbar verleihe⁴³. Diese Auffassung ist auf all die Fälle übertragbar, in denen berufstypische Umstände geltend gemacht werden.

47. Folglich sind die typischen Umstände einer Tätigkeit, wenn sie umfassend betrachtet wird, bei der Auslegung der genannten Vorschrift unerheblich, deren Einheitlichkeit in Gefahr wäre, würden Ausnahmen zugelassen und die Regeln nach den ausgeübten Berufen abgestuft, da sich nicht verhindern ließe, dass für andere Tätigkeitsbereiche ebenfalls eine privilegierte Behandlung angestrebt würde; dies hätte eine kasuistische Rechtsprechung zur Folge, die die Kohärenz des Systems und die Rechtssicherheit in Frage stellen würde, auch wenn nichts dem entgegensteht, dass bei der Bestimmung der

41 — ABl. 2000, L 14, S. 29.

42 — Richtlinie 2002/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Regelung der Arbeitszeit von Personen, die Fahrtätigkeiten im Bereich des Straßenverkehrs ausüben (ABl. L 80, S. 35).

43 — Urteil Ertanir, Randnr. 33. Tezcan, E., „Le droit du travail et le droit de séjour des travailleurs turcs dans l'Union européenne à la lumière des arrêts récents de la Cour de justice des Communautés européennes“, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 445, Februar 2001, S. 124 und 125.

in dieser Vorschrift enthaltenen Rechte den besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen wird.

50. Wenn die Zeiträume von einem bis 70 Tagen mitgerechnet würden, die der Kläger als „unbezahlten Urlaub“ bezeichnet, würde die Höchstgrenze für die letzte Stufe nach dem dritten Gedankenstrich unter der Bedingung erreicht, dass diese Zeiten auch unter Absatz 2 dieser Vorschrift fallen.

C — Die erste Vorlagefrage

48. Die zentrale Frage des vorliegenden Gerichts betrifft die Auslegung von Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich und Absatz 2 des Beschlusses Nr. 1/80 bei der Untersuchung der Folgen, die die weder durch ordnungsgemäß festgestellte Arbeitslosigkeit noch durch Krankheitszeiten verursachten Unterbrechungen für die Anerkennung des freien Zugangs zur Beschäftigung haben, sowie die Auswirkung des Umstands, dass der Wechsel des Arbeitgebers berufstypisch ist, wobei ich diesen letzten Aspekt, der auch die andere Vorlagefrage betrifft, eben behandelt habe.

51. Insoweit scheint klar, dass die Gleichstellung mit den genau berechenbaren Zeiten des Jahresurlaubs oder des Ausfalls wegen kürzeren Krankheiten nicht angebracht ist, und so versteht es auch das vorliegende Gericht.

52. Auch die Gleichstellung mit den Zeiten, in denen er an längeren Krankheiten litt, die in einem anderen Abschnitt aufgenommen sind, kommt nicht in Betracht.

49. Diese Frage stellt sich im vorliegenden Fall, weil der Kläger mehr als 15 Jahre auf deutschen Schiffen bei verschiedenen Arbeitgebern arbeitete, nach den vom Bundesverwaltungsgericht mitgeteilten Daten ununterbrochen jedoch nur für die Zeit, die erforderlich ist, um das Recht auf Erneuerung der Arbeitserlaubnis beim ersten Arbeitgeber nach dem ersten Gedankenstrich des erwähnten Artikels zu erlangen.

53. Hinsichtlich der Gleichstellung mit den Fällen unverschuldeter Arbeitslosigkeit ist zu bemerken, dass die Vorschrift nur die erwähnt, die von den zuständigen Behörden ordnungsgemäß festgestellt werden. Diese Feststellung ist im Zusammenhang mit ihrem Zweck auszulegen, Betrug zu verhindern und die Überwachung der Arbeitnehmer durch den Staat zu erleichtern, da die Unterlassung der behördlichen Meldung die

Ordnungsmäßigkeit des Status beeinträchtigen kann⁴⁴.

mung der behördlichen Feststellung der Arbeitslosigkeit nicht verfälscht wird⁴⁷.

54. Den im Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts mitgeteilten Daten ist zu entnehmen, dass der Kläger in der Erwartung einer baldigen Beschäftigung rechtmäßig davon absehen konnte, sich arbeitslos zu melden⁴⁵, was vielfach vorkam, und es wird ebenfalls festgestellt, dass er nach der Rückkehr nach Deutschland, wo für die Beschäftigung als Seemann außerdem keine Arbeitserlaubnis erforderlich ist, sondern eine Aufenthaltserlaubnis ausreicht, gewöhnlich ohne größere Probleme einer entgeltlichen Beschäftigung nachging⁴⁶.

56. Das ist auch deshalb gerechtfertigt, weil, wie ich oben ausgeführt habe, Artikel 6 des Beschlusses Nr. 1/80 die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bezweckt, wobei er die ordnungsgemäße Ausübung einer Beschäftigung voraussetzt, die im Fall des Klägers hinreichend nachgewiesen ist.

55. Folglich wären die kürzeren Unterbrechungen den Zeiten ordnungsgemäß festgestellter unverschuldeter Arbeitslosigkeit gleichzustellen, da die Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats nicht beeinträchtigt ist und auch die Zweckbestim-

57. Dem entspricht weiter das Urteil vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-351/95⁴⁸, das die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen erwähnt. Auch wenn es sich auf Artikel 7 des Beschlusses Nr. 1/80 bezieht, der für die Zusammenführung des türkischen Arbeitnehmers mit seinen Familienangehörigen konzipiert ist, wenn sie seit drei Jahren im Aufnahmestaat „ununterbrochen“ ihren Wohnsitz haben, heißt es dort, „dass sich der Betroffene ... aus berechtigten Gründen für einen angemessenen Zeitraum vom gemeinsamen Wohnsitz entfernen [darf], z. B. um Urlaub zu machen oder seine Familie im Heimatland zu besuchen“ (Randnr. 48).

44 — In Randnr. 41 des Urteils Tetik wird dieselbe Auffassung im Zusammenhang mit einem Arbeitnehmer vertreten, der vier Jahre lang ordnungsgemäß beschäftigt war, da die ordnungsgemäße Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt grundsätzlich nur erlangt wird, „wenn der Betroffene alle Formalitäten erfüllt, die im betreffenden Mitgliedstaat gegebenenfalls vorgeschrieben sind, z. B. indem er sich als Arbeitssuchender meldet und der Arbeitsverwaltung dieses Mitgliedstaats während des dort vorgeschriebenen Zeitraums zur Verfügung steht“.

45 — Nach dieser Entscheidung ist die Nichtregistrierung als arbeitslos für einen Seemann, dem eine neue Stelle auf einem Schiff angeboten wurde, das noch nicht in den Hafen eingelaufen ist und darüber hinaus möglicherweise verspätet ankommt, entschuldbar.

46 — Nach dem Vorlagebeschluss ging „der Betroffene im Anschluss an seine ‚unbezahlten Urlaube‘ ganz überwiegend jeweils problemlos und umgehend neue Beschäftigungsverhältnisse [ein]“.

47 — So verhält es sich z. B. für den Zeitraum vom 23. Juni 1982 bis 20. Juni 1988, in dem die „unbezahlten Urlaube“ die Zeiten vom 28. Oktober bis zum 1. November 1983, vom 19. Mai bis 12. Juni 1984 – am 13. Juni begann eine Zeit der Arbeitslosigkeit –, den 15. Juli 1984 und die Zeit vom 1. bis 6. April 1987 umfassen.

48 — Kadiman, Slg. 1997, I-2133.

58. Unter diesen letzteren Fall lassen sich einige der streitigen Zeiten subsumieren, nicht jedoch die, die sich übermäßig lang ausdehnten, weil das Beschäftigungsangebot lange unkonkret blieb oder der Besuch bei der Verwandtschaft zeitlich über ein vernünftiges Maß hinausging.

59. Wie dem auch sei, es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofes, die Zeiten zu konkretisieren, die den Fällen des Artikels 6 Absatz 2 des Beschlusses Nr. 1/80 gleichzustellen sind, da er sich in die Zuständigkeiten des nationalen Gerichts einmischen würde; er hat sich daher darauf zu beschränken, ihm die notwendigen Hinweise zu geben, um das Gemeinschaftsrecht im Ausgangsverfahren angemessen anzuwenden.

60. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich vor, auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses Nr. 1/80 Unterbrechungen in Arbeitsverhältnissen wie die des vorliegenden Falles umfasst, soweit sie nicht zu lange andauern, weil das Beschäftigungsangebot lange unkonkret bleibt oder weil die Besuche bei der Familie über ein vernünftiges Maß hinausgehen, wobei es Sache des nationalen Richters ist, solche Unterbrechungen zu qualifizieren.

D — *Die zweite Vorlagefrage*

61. Das Bundesverwaltungsgericht möchte weiter wissen, ob es für die Erlangung des

Rechts nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 erforderlich ist, dass zuvor die im zweiten Gedankenstrich genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

62. Die Gedankenstriche der genannten Bestimmung gewähren zunehmend weiter gehende Rechte auf freien Zugang zur Beschäftigung nach der Zeit, während der eine ordnungsgemäße Beschäftigung ausgeübt wird. Wird ausschließlich der zeitliche Aspekt des Arbeitsverhältnisses betrachtet, so kann eine autonome Beurteilung der der jeweiligen Phase entsprechenden Voraussetzungen derart vorgenommen werden, dass die höhere Stufe die niedrigeren – d. h. vier und drei Jahre oder drei Jahre und ein Jahr – umfasst

63. Die Schwierigkeit ergibt sich bei der Prüfung, ob die Einstellung bei einem einzigen Arbeitgeber oder bei verschiedenen erfolgt ist, da nur dann, wenn die drei Jahre ordnungsgemäßer Beschäftigung überschritten sind, über den zweiten Gedankenstrich hinausgegangen werden kann und ab diesem Zeitpunkt Angebote von anderen als dem ersten Arbeitgeber angenommen werden können.

64. Das System der schrittweisen Eingliederung des Artikels 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 setzt voraus, dass die verschiedenen Stufen eine nach der anderen erklimmen werden müssen, um die höchste Stufe der Vergünstigungen zu erreichen, ohne dass es somit zulässig wäre, in einem Sprung die letzte Stufe zu erreichen.

65. Grafisch sind vier konzentrische Kreise vorstellbar. In dem kleinsten bestehen lediglich Anwartschaften; wird jedoch ein Jahr bei demselben Arbeitgeber gearbeitet, so wird der zweite Kreis betreten, und der Arbeitnehmer kommt in den Genuss der möglichen Erneuerung der Arbeitserlaubnis; für den Fall, dass die Beschäftigung drei Jahre dauert – und zwar beim ersten Arbeitgeber –, wird der dritte erreicht, der bei Beibehaltung desselben Berufes zum Wechsel des Arbeitgebers berechtigt; wenn vier Jahre in derselben Beschäftigung vergangen sind, hat der Arbeitnehmer die Freiheit, den Arbeitgeber zu wählen, sowie die, sich für irgendeine andere Beschäftigung zu entscheiden.

schrittweisen Eingliederung des türkischen Arbeitnehmers erschüttert [würde], wenn der Betroffene das Recht hätte, eine Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber aufzunehmen, solange er nicht einmal die im ersten Gedankenstrich von Absatz 1 enthaltene Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Beschäftigung von einem Jahr erfüllt hat ... der türkische Arbeitnehmer [hat] nämlich erst nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung in dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit, eine Beschäftigung bei einem anderen Arbeitgeber aufzunehmen ...“ (Randnr. 23).

66. Nach dem Urteil Eroglu ist Artikel 6 Absatz 1 erster Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 anzuwenden, wenn die Verlängerung der Arbeitserlaubnis „zur Fortsetzung [der] Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber über die ursprüngliche Dauer ordnungsgemäßer Beschäftigung von einem Jahr hinaus“ beantragt wird (Randnr. 13), ohne dass sein Anwendungsbereich so auszudehnen ist, dass der Arbeitgeber „vor Ablauf der im zweiten Gedankenstrich vorgeschriebenen drei Jahre“ gewechselt werden könnte, wodurch außerdem „die Arbeitnehmer aus den Mitgliedstaaten den Vorrang [verlören], den ihnen der zweite Gedankenstrich für den Fall gegenüber dem türkischen Arbeitnehmer einräumt, dass dieser seinen Arbeitgeber wechselt“ (Randnr. 14).

68. Die vorstehenden Gründe stellen den Ausgangspunkt für die Beantwortung der Vorlagefrage dar, sind jedoch nicht als Automatismus zu verstehen, bei dem sonstige Umstände, deren Bedeutung der Mitgliedstaat bei der Entscheidung über die Anträge des türkischen Arbeitnehmers ausdrücklich beurteilt hat, außer Acht gelassen würden. Würde von diesen Besonderheiten abgesehen, so würde die Vorschrift nur nach ihrem Wortlaut, ohne Beachtung ihres Zieles und Zweckes und unter Vernachlässigung des Gedankens der Gerechtigkeit angewandt, die mit einer Auslegung ihrer Voraussetzungen nach Sinn und Zweck sowie nach der Systematik zu erreichen ist.

67. Entsprechend heißt es im Urteil vom 29. Mai 1997 in der Rechtssache C-386/95⁴⁹, dass „die Kohärenz des ... Systems der

69. Im vorliegenden Fall haben nämlich die deutschen Behörden dem Kläger die Aufenthaltserlaubnisse, die er für seine Beschäftigung als Seemann benötigte, ohne irgendwelche Einwände selbst dann erteilt, wenn er sie beantragte, um Beschäftigungsverhält-

49 – Eker, Slg. 1997, I-2697.

nisse bei wechselnden Reedern einzugehen, obwohl er niemals ein Beschäftigungsverhältnis mit demselben Arbeitgeber für mehr als drei Jahre aufrechterhielt – lediglich in einigen Fällen überschritt er ein Jahr⁵⁰. Sie sahen also von der Strenge des Wortlauts der Vorschrift ab und wogen alle konkurrierenden Gesichtspunkte in ihrer Gesamtheit ab, um ihrem Geist bei der Anwendung auf den Fall des Klägers zu entsprechen. Ausschließlich bei der Bewerbung um Arbeit an Land ist die strikte Erfüllung der Voraussetzungen der Gedankenstriche des Artikels 6 Absatz 1 erforderlich⁵¹.

70. In diesem Sinne fordert das bereits genannte, auch von der Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen angeführte Urteil Ertanir, „kurze Zeiträume [mitzuberechnen], in denen der türkische Arbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat keine gültige Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis besaß und die nicht in den Anwendungsbereich des Artikels 6 Absatz 2 dieses Beschlusses fallen, wenn die zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats nicht deswegen die Ordnungsmäßigkeit des Aufenthalts des Betroffenen im Inland in Frage gestellt, sondern ihm vielmehr eine neue Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis erteilt haben“ (Randnr. 69).

50 — Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 10. Dezember 1996, S. 4 ff.

51 — Vorgebracht werden könnte, dass der Wechsel der Tätigkeit davon abhängig ist, dass nach deutschem Recht für die Einstellung als Seemann die Aufenthaltserlaubnis ausreicht, ohne dass eine Arbeitserlaubnis erforderlich wäre, dass diese aber notwendig ist, um an Land zu arbeiten, doch diese Erklärung entbehrt der Relevanz im Hinblick auf den Beschluss Nr. 1/80, wonach zum einen die Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt und zum anderen die ordnungsgemäße Ausübung einer Beschäftigung entscheidend sind, für deren Ausübung nebenbei eine bestimmte Erlaubnis erforderlich ist.

71. Unter Berücksichtigung dieser Auffassung lässt sich annehmen, dass unter Umständen wie den dargelegten die Handlungen der zuständigen Behörden in mehr als 16 Jahren den Anschein der Ordnungsmäßigkeit des Status des Klägers schufen, da die Voraussetzungen der Gedankenstriche von Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 flexibel ausgelegt wurden. So wurden dem Kläger, der lediglich das Recht nach dem ersten Gedankenstrich erlangt hatte, die Beschäftigung bei dem ersten Arbeitgeber fortzusetzen, immer wieder Arbeitserlaubnisse für andere Unternehmen des Sektors erteilt, ein im zweiten Gedankenstrich vorgesehenes Recht, das ein Beschäftigungsverhältnis von mehr als drei Jahren bei demselben Reeder voraussetzt.

72. Damit einher geht die Feststellung der Zugehörigkeit zum regulären deutschen Arbeitsmarkt und einer gesicherten Beschäftigung seit Beginn der Arbeit als Seemann im Jahr 1977 bis zum Eintritt der Berufsunfähigkeit im Jahr 1993⁵².

73. Die Eigenarten des vorliegenden Falles, die praktische Wirksamkeit, die der Gerichtshof dem Beschluss Nr. 1/80 zuerkannt hat⁵³, sowie der Zweck des im Zusammen-

52 — Sehr anschaulich ist insoweit die von Deutschland in seinen schriftlichen Erklärungen vorgelegte Grafik, in der jedes Jahr einer Säule entspricht, in der in unterschiedlichen Farben die Arbeitszeit, die Krankheitszeit, die Zeit der ordnungsgemäß festgestellten unverschuldeten Arbeitslosigkeit und die unbezahlten Urlaube wiedergegeben werden.

53 — Worauf sich u. a. die Urteile Tetik, Randnr. 31, Günaydin u. a., Randnr. 38, Birden, Randnr. 37, und Kurz, Randnr. 68, beziehen.

hang mit den übrigen anwendbaren Vorschriften betrachteten Assoziierungsabkommens, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen, sprechen dafür, dass unter Umständen wie den beschriebenen die Prüfung der Voraussetzungen des dritten Gedankenstrichs des Absatzes 1 der Vorschrift autonom vorgenommen wird, ohne zuvor die des zweiten Gedankenstrichs zu prüfen.

V — Ergebnis

74. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, die Vorlagefragen des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 6 Absatz 2 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei umfasst Unterbrechungen in Arbeitsverhältnissen wie die des vorliegenden Falles, soweit sie nicht zu lange andauern, weil das Beschäftigungsangebot lange unkonkret bleibt oder weil die Besuche bei der Familie über ein vernünftiges Maß hinausgehen, wobei es Sache des nationalen Richters ist, solche Unterbrechungen zu qualifizieren.
2. Eine Aufenthaltserlaubnis nach Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 setzt voraus, dass zunächst die Voraussetzungen des zweiten Gedankenstrichs der genannten Vorschrift erfüllt sind. Die Prüfung der Voraussetzungen des dritten Gedankenstrichs kann jedoch unter außergewöhnlichen Umständen, wie denen der Arbeitsverhältnisse des vorliegenden Falles, autonom erfolgen.