
-

Sozialgerichtsbarkeit Bundesrepublik Deutschland

Land	Bundesrepublik Deutschland
Sozialgericht	Bundessozialgericht
Sachgebiet	Arbeitslosenversicherung
Abteilung	11
Kategorie	Beschluss
Bemerkung	-
Rechtskraft	-
Deskriptoren	-
Leitsätze	-
Normenkette	-

1. Instanz

Aktenzeichen	-
Datum	27.10.1998

2. Instanz

Aktenzeichen	-
Datum	25.07.2000

3. Instanz

Datum	20.06.2001
-------	------------

Das Verfahren wird ausgesetzt. Dem Europäischen Gerichtshof werden gemäß [Art 234](#) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (idF des Amsterdamer Vertrages vom 2. Oktober 1997, BGBl II 387) folgende Fragen zur Entscheidung vorgelegt: 1. Ist Art 13 des Beschlusses Nr 1/80 des Assoziationsrates über die Entwicklung der Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 19. September 1980 so auszulegen, daß er einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft die Einföhrung nationaler Regelungen verbietet, die im Vergleich zu der am 1. Dezember 1980 geltenden nationalen Rechtslage allgemein für türkische Arbeitnehmer neue Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt vorsehen, oder bezieht sich das Verbot der Einföhrung neuer Beschränkungen gemäß Art 13 des Beschlusses Nr 1/80 nur auf den Zeitpunkt des erstmaligen ordnungsgemäßen Aufenthalts und der erstmaligen ordnungsgemäßen Beschäftigung eines Arbeitnehmers? 2. Ist Art 13 des Beschlusses Nr 1/80 des Assoziationsrates über die Entwicklung der Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 19. September 1980 auch auf in der Türkei beschäftigte Arbeitnehmer anzuwenden, die als Fernfahrer im grenzüberschreitenden Güterverkehr regelmäßig einen Mitgliedstaat der Gemeinschaft durchfahren, ohne dem regulären Arbeitsmarkt dieses Mitgliedstaates anzugehören? 3. Ist Art 41 Abs 1

des Zusatzprotokolls zu dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 23. November 1970 so auszulegen, daß a. ein türkischer Arbeitnehmer berechtigt ist, sich auf eine protokollwidrige Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs zu berufen, und daß falls ja b. auch dann eine neue Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs vorliegt, wenn ein Mitgliedstaat der Gemeinschaft ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls den Zugang türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt beschränkt und dadurch für türkische Unternehmer, bei denen die Arbeitnehmer beschäftigt sind, die Teilnahme am freien Dienstleistungsverkehr erschwert?

Gründe:

I

Die Kläger begehren die Feststellung, daß sie als Fernfahrer im grenzüberschreitenden Güterverkehr keiner Arbeitserlaubnis bedürfen.

Die Kläger sind türkische Staatsangehörige, wohnen in der Türkei und sind hauptsächlich als Kraftfahrer im grenzüberschreitenden Güterverkehr tätig. Sie sind angestellt bei B. Ltd St in M. in der Türkei (B. Ltd), nach den Ausführungen des Landessozialgerichts (LSG) einem "Zweigbetrieb" der in Stuttgart ansässigen B. GmbH. Die B. Ltd bzw die B. GmbH importieren Obst und Gemüse, das größtenteils aus eigener Aufzucht stammt, nach Deutschland. Die Ware wird mittels Lastkraftwagen, die auf die B. GmbH in Deutschland zugelassen sind und die (ua) von den Klägern gefahren werden, von der Türkei nach Deutschland transportiert.

Die Beklagte hatte den Klägern jeweils bis einschließlich 30. September 1996 befristete Arbeitserlaubnisse erteilt. Für die Zeit danach lehnte die Beklagte die Erteilung von Arbeitserlaubnissen ab. Auf die Klagen hat das Sozialgericht (SG) festgestellt, daß die Kläger, die auf den Lastkraftwagen der B. GmbH im grenzüberschreitenden Güterverkehr tätig sind, keiner Arbeitserlaubnis bedürfen (Urteile vom 27. Oktober 1998). Das LSG hat die Berufungen zurückgewiesen (Urteil vom 25. Juli 2000) und hat zur Begründung ausgeführt: Die Kläger benötigten (auch) zukünftig keine Arbeitserlaubnis bei ihrer Tätigkeit im grenzüberschreitenden Verkehr für die in Deutschland zurückgelegten Strecken. Dies folge aus der Stillhalteklausele des Art 13 des Beschlusses Nr 1/80 des Assoziationsrates über die Entwicklung der Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 19. September 1980 (ARB Nr 1/80), der den Rechtszustand, der zu Beginn der Beschäftigung der türkischen Fahrer in Deutschland bestanden habe, konserviere. Die Stillhalteklausele erfasse auch die streitrelevante Beschäftigung türkischer Fahrer, deren Tätigkeit im grenzüberschreitenden Güterverkehr auf deutschen Teilstrecken zu dem in Art 3 ARB Nr 1/80 benannten Arbeitsmarkt gehöre. Der Schutz des inländischen Arbeitsmarktes, der in Fällen wie dem vorliegenden nur marginal berührt werde, erlaube keine restriktive Interpretation. Die auf die deutschen Teilstrecken entfallenden Beschäftigungen der Kläger

seien ursprünglich ordnungsgemäß iS des Art 13 ARB Nr 1/80 gewesen; denn sie hätten nach Â§ 9 Nr 2 der Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO) in der ursprünglichen und auch in der ab 1. September 1993 geltenden Fassung als fahrendes Personal im grenzüberschreitenden Personen- und GÃ¼terverkehr keiner Arbeitserlaubnis bedurft. Mit der Neufassung des Â§ 9 Nr 2 AEVO zum 10. Oktober 1996, wonach Arbeitserlaubnisfreiheit nur noch fÃ¼r fahrendes Personal bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland bestehe, "sofern das Fahrzeug im Sitzstaat des Arbeitgebers zugelassen ist", sowie mit der ab 25. September 1998 geltenden inhaltsgleichen Regelung des Â§ 9 Nr 3a der Arbeitsgenehmigungsverordnung (ArGV) sei unter VerstoÃ gegen Art 13 ARB Nr 1/80 eine wesentliche BeschrÃ¤nkung des Zugangs der in Rede stehenden tÃ¼rkischen Kraftfahrer zum deutschen Arbeitsmarkt eingetreten.

Mit der vom LSG zugelassenen Revision rÃ¤gt die Beklagte die Verletzung des Â§ 9 Nr 2 AEVO bzw des [Â§ 9 Nr 3a ArGV](#): Die letztgenannte Bestimmung sehe keine Arbeitsgenehmigungsbefreiung fÃ¼r Arbeitnehmer in Deutschland ansÃ¤ssiger Arbeitgeber vor. Ein Recht auf arbeitsgenehmigungsfreie TÃ¤tigkeit kÃ¶nne auch nicht aus der vor 1996 bzw vor 1993 geltenden Rechtslage hergeleitet werden. FÃ¼r ArbeitskrÃ¤fte sei eine Stillhalteklause in der Form des Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls zu dem Abkommen nicht vorgesehen. Art 13 ARB Nr 1/80 beziehe sich ausdrÃ¼cklich nur auf tÃ¼rkische Arbeitnehmer, die sich bereits ordnungsgemÃ¤Ã im Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaates aufhielten und finde somit im vorliegenden Fall keine Anwendung. Die fÃ¼r die Argumentation des LSG entscheidende RechtsÃ¤nderung sei nicht erst 1996, sondern bereits 1993 eingetreten. Seit 1993 gelte die Arbeitserlaubnisbefreiung nur noch fÃ¼r BeschÃ¤ftigte eines im Ausland ansÃ¤ssigen Arbeitgebers; die aufgrund der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) â Urteil vom 10. MÃ¤rz 1994, [Z RAr 44/93](#) â eingerÃ¤umte Ãbergangsregelung zugunsten von BeschÃ¤ftigten, die bereits vor EinfÃ¼hrung der Regelung von 1993 im Betrieb eines in Deutschland ansÃ¤ssigen Arbeitgebers tÃ¤tig gewesen seien, greife daher ebenfalls nicht. Die RechtsÃ¤nderungen von 1996 und 1993 kÃ¶nnten nicht als gegen das Verschlechterungsverbot des Art 41 des Zusatzprotokolls verstÃ¶Ãende Regelungen gewertet werden. WÃ¤rde der Verzicht auf eine Stillstandsklausel im Assoziationsrecht zur Arbeitnehmer-FreizÃ¼gigkeit dadurch "ausgehebelt", daÃ die Stillstandsklausel des Art 41 zum Dienstleistungsrecht mittelbare Wirkungen auf das Recht des Arbeitsmarktzugangs entfalten kÃ¶nnte, widersprÃ¤che dies Sinn und Zweck des Assoziationsabkommens.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des LSG vom 25. Juli 2000 und die Urteile des SG vom 27. Oktober 1998 aufzuheben und die Klagen abzuweisen.

Die KlÃ¤ger beantragen,

die Revision zurÃ¼ckzuweisen.

Sie halten Urteile der Vorinstanzen fÃ¼r zutreffend. Die vom BSG im Urteil vom 10.

März 1994 aufgestellten Grundsätze mäßigten auch hinsichtlich der vor dem 10. Oktober 1996 durchgehend bei einem Arbeitgeber mit Sitz im Ausland beschäftigten Kläger gelten. Auch bei der vorliegend in Frage stehenden Neuregelung des § 9 Nr 2 AEVO sei keine Übergangsregelung getroffen worden. Ein Anspruch auf Feststellung der Arbeitserlaubnisfreiheit folge zudem unmittelbar aus Art 13 ARB Nr 1/80. Hilfsweise werde auf Art 6 ARB Nr 1/80 hingewiesen, wonach ein türkischer Arbeitnehmer nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung einen Anspruch auf Erneuerung der Arbeitserlaubnis beim gleichen Arbeitgeber habe. Die Kläger hätten bereits in der Zeit von vor 1993 bis 1996 einen beschäftigungsrechtlichen Status erlangt, den ihnen die Revisionsklägerin nicht mehr einseitig nehmen könne.

II

Das Verfahren ist auszusetzen.

Der Senat sieht sich an einer Entscheidung des Rechtsstreits dadurch gehindert, daß die Beantwortung der aus dem Entscheidungssatz ersichtlichen Fragen nicht ohne vernünftige Auslegungszweifel möglich ist und legt sie deshalb dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Vorabentscheidung vor.

1. Nach dem anzuwendenden deutschen Recht sind die Kläger als Arbeitnehmer eines türkischen Arbeitgebers nicht berechtigt, im grenzüberschreitenden GÄterverkehr auf in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen in Deutschland arbeitserlaubnisfrei tätig zu werden.

a) Das Feststellungsbegehren der Kläger (vgl. [Â§ 55 Abs 1 Nr 1](#) Sozialgerichtsgesetz) ist auf die Arbeitserlaubnisfreiheit ihrer derzeitigen Beschäftigungen gerichtet. Abzustellen ist jeweils auf die Rechtslage, die das im Streit befindliche Rechtsverhältnis erfaßt ([BSGE 2, 188](#), 192; 3, 95, 103; [74, 90](#), 92 = [SozR 3-4210 Â§ 9 Nr 1](#)), also die derzeit geltenden Bestimmungen. Nach [Â§ 9 Nr 3a ArGV](#) erlassen auf Grund des [Â§ 288 Abs 1](#) Drittes Buch Sozialgesetzbuch bedarf keiner Arbeitsgenehmigung das fahrende Personal im grenzüberschreitenden GÄterverkehr bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland, wenn das Fahrzeug im Sitzstaat des Arbeitgebers zugelassen ist. Nach den Ausführungen im Urteil des LSG waren die Kläger bei der B. Ltd, einer türkischen Firma, angestellt. Zugunsten der Kläger kommt deshalb in Betracht, daß sie derzeit bzw in Zukunft als Fernfahrer für einen Arbeitgeber mit Sitz im Ausland tätig werden wollen. Es fehlt aber jedenfalls an der für die Arbeitserlaubnisfreiheit gemäß [Â§ 9 Nr 3a ArGV](#) weiter erforderlichen Voraussetzung der Zulassung des jeweiligen Fahrzeugs im Sitzstaat des Arbeitgebers; denn die von den Klägern benutzten bzw in Zukunft zu benutzenden Fahrzeuge sind in Deutschland, nicht in der Türkei zugelassen.

b) Auch unter dem von den Klägern angeführten Gesichtspunkt des Fehlens einer Übergangsregelung bzw des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit entsprechend dem Urteil vom 10. März 1994 ([BSGE 74, 90](#) = [SozR 3-4210 Â§ 9 Nr 1](#)) ist die Tätigkeit der Kläger nicht arbeitserlaubnisfrei. Richtig ist allerdings,

daÃ¼ vor dem 1. September 1993 allgemein das fahrende Personal im grenzÃ¼berschreitenden GÃ¼terverkehr von der Arbeitserlaubnispflicht ausgenommen war (Ã§ 9 Nr 2 AEVO in der bis 31. August 1993 geltenden Fassung), daÃ¼ fÃ¼r die Zeit vom 1. September 1993 bis 9. Oktober 1996 Ã§ 9 Nr 2 AEVO idF der Verordnung vom 1. September 1993 Arbeitserlaubnisfreiheit fÃ¼r das fahrende Personal im grenzÃ¼berschreitenden GÃ¼terverkehr "bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland" vorsah und daÃ¼ fÃ¼r die Zeit ab 10. Oktober 1996 Ã§ 9 Nr 2a AEVO idF der Verordnung vom 30. September 1996 â ebenso wie spÃ¤ter [Ã§ 9 Nr 3a ArGV](#) â fÃ¼r die Arbeitserlaubnisfreiheit des fahrenden Personals im grenzÃ¼berschreitenden GÃ¼terverkehr bei Arbeitgebern mit Sitz im Ausland zusÃ¤tzlich forderte, daÃ¼ "das Fahrzeug im Sitzstaat des Arbeitgebers zugelassen ist". Die genannte BSG-Entscheidung vom 10. MÃ¤rz 1994 bezieht sich jedoch nur auf die BeschÃ¤ftigung von AuslÃ¤ndern bei einem Arbeitgeber mit Sitz im Inland; zugunsten deutscher Arbeitgeber, die nach der alten Rechtslage AuslÃ¤nder arbeitserlaubnisfrei beschÃ¤ftigt hatten, sollte bei unverÃ¤nderter WeiterbeschÃ¤ftigung der Arbeitnehmer Ã¼ber den 1. September 1993 hinaus unter dem Blickwinkel des Grundsatzes der VerhÃ¤ltnismÃÃ¼igkeit eine stillschweigende Ã¼bergangsregelung eingreifen. Diese ErwÃ¤gungen sind auf die BeschÃ¤ftigung von Arbeitnehmern bei tÃ¼rkischen Arbeitgebern nicht Ã¼bertragbar. In dem vom BSG entschiedenen Fall waren auslÃ¤ndische Fahrer zu deutschen Bedingungen (insbesondere deutschen LÃ¶hnen) beschÃ¤ftigt; dagegen sollen in FÃ¤llen wie dem vorliegenden tÃ¼rkische Fahrer zu Bedingungen der TÃ¼rkei, also zu wesentlich niedrigeren LÃ¶hnen, auf deutschen Fahrzeugen zum Einsatz kommen, womit den beteiligten Unternehmern Wettbewerbsvorteile verschafft werden. Wenn unter diesen UmstÃ¤nden die Ã¤nderung der AEVO von 1996 einer offenbar zunehmend genutzten MÃ¶glichkeit des vorteilhaften Einsatzes auslÃ¤ndischer Arbeitnehmer entgegenwirkt, gleichzeitig aber den Betroffenen fÃ¼r eine Ã¼bergangszeit durch die Erteilung befristeter Arbeitserlaubnisse (auf der Grundlage des Ã§ 8 Anwerbestoppausnahme-Verordnung) Gelegenheit gegeben wird, sich auf die neue Situation einzustellen, so ist dies unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der VerhÃ¤ltnismÃÃ¼igkeit nicht zu beanstanden.

2. Die von den KlÃ¤gern begehrte Arbeitserlaubnisfreiheit kÃ¶nnte sich jedoch aus Art 13 des ARB Nr 1/80 oder aus Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen vom 23. November 1970 ergeben.

Art 13 ARB Nr 1/80 hat folgenden Wortlaut:

"Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die TÃ¼rkei dÃ¼rfen fÃ¼r Arbeitnehmer und ihre FamilienangehÃ¶rigen, deren Aufenthalt und BeschÃ¤ftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemÃ sind, keine neuen BeschrÃ¤nkungen fÃ¼r den Zugang zum Arbeitsmarkt einfÃ¼hren."

Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls lautet:

"Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen BeschrÃ¤nkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einfÃ¼hren."

Neue Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt iS des ARB Nr 1/80 bzw neue Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs iS des Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls könnten in den bereits genannten Änderungen der AEVO zum 1. September 1993 bzw zum 10. Oktober 1996 gesehen werden. Dabei kann zunächst dahinstehen, ob auch mit der ab 10. Oktober 1996 geltenden Fassung des § 9 Nr 2a AEVO die Voraussetzungen der Arbeitserlaubnisfreiheit für Fahrer im grenzüberschreitenden Güterverkehr "konstitutiv" neu geregelt worden sind oder ob es sich so die Beklagte nur um eine Klarstellung handelt, weil für ausländische Unternehmen bereits vor dem 10. Oktober 1996 die Verwendung von in Deutschland zugelassenen Kraftfahrzeugen nach den güterkraftverkehrsrechtlichen Vorschriften grundsätzlich ausgeschlossen war (vgl Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 27. August 1999 und 8. Juni 2000, Bl 44 ff der Revisionsakte). Denn auch dann, wenn es sich bei der Änderung von 1996 nur um eine Klarstellung hinsichtlich der bereits zuvor geltenden Rechtslage handelt, kann für bei ausländischen Arbeitgebern beschäftigte türkische Fernfahrer der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt und dadurch bedingt möglicherweise auch der freie Dienstleistungsverkehr schon durch die Änderung der AEVO zum 1. September 1993 neu beschränkt worden sein.

Nicht zweifelhaft ist, dass Bestimmungen wie Art 13 ARB Nr 1/80 und Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht sein können, die türkischen Arbeitnehmern erlauben, sich unmittelbar auf sie zu berufen (vgl [EuGH I 1990, 3461](#); I 1994, 5113; I 1997, 329; I 2000, 2927). Im übrigen ergeben sich jedoch hinsichtlich Anwendbarkeit und Reichweite der genannten Bestimmungen mehrere Fragen, die im vorliegenden Fall entscheidungserheblich und bislang nicht oder nicht befriedigend geklärt sind.

a) Fraglich ist zunächst, ob Art 13 ARB Nr 1/80 so zu verstehen ist, dass er den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ab Anwendbarkeit der Bestimmungen des Abschnitts des ARB Nr 1/80 über Fragen betreffend die Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (1. Dezember 1980, vgl Art 16 Abs 1 ARB Nr 1/80) allgemein jede den Zugang zum Arbeitsmarkt neu beschränkende Regelung untersagen will (Frage 1). Wäre Art 13 ARB Nr 1/80 ähnlich wie Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen dahin zu verstehen, dass er allgemein die Einführung neuer nationaler Beschränkungen des Arbeitsmarktzugangs ab Dezember 1980 verbietet, könnten sich die Kläger im vorliegenden Fall auf das vor dem 1. September 1993 maßgebliche, für sie günstigere Recht berufen (vgl [EuGH I 2000, 2927](#)). Denn die jetzt geltende Fassung des [§ 9 Nr 3a ArGV](#) ist für fahrendes Personal türkischer Arbeitgeber bei Einsatz auf in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen ungünstiger als die am 1. Dezember 1980 maßgebliche Regelung des § 9 Nr 2 AEVO (Arbeitserlaubnisfreiheit allgemein für fahrendes Personal im grenzüberschreitenden Güterverkehr).

Gegen ein derartiges Verständnis des Art 13 ARB Nr 1/80 spricht allerdings der Wortlaut der Bestimmung, der in bestimmter Hinsicht von Art 41 Abs 1 des

Zusatzprotokolls abweicht. Während in Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls allgemein von der Verpflichtung der Vertragsparteien, keine neuen Beschränkungen einzuführen, die Rede ist, bezieht sich die entsprechende Verpflichtung der Mitgliedstaaten bzw der Türkei aus Art 13 ARB Nr 1/80 ausdrücklich auf "Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind". Der Wortlaut spricht deshalb dafür, das Verbot der Einführung neuer Beschränkungen nach Art 13 ARB Nr 1/80 nur auf den Zeitpunkt zu beziehen, zu dem erstmals Aufenthalt und Beschäftigung des Arbeitnehmers im Hoheitsgebiet des betroffenen Staates ordnungsgemäß sind, nicht aber auf den Zeitpunkt der erstmaligen Anwendbarkeit der Bestimmung. Diese Auslegung des Art 13 ARB Nr 1/80 ist jedoch nicht zwingend.

b) Weiter ist zweifelhaft, ob Art 13 ARB Nr 1/80 auch auf in der Türkei beschäftigte Arbeitnehmer wie die Kläger anzuwenden ist, die jeweils als fahrendes Personal einen Mitgliedstaat wie Deutschland lediglich im grenzüberschreitenden Güterverkehr durchfahren, ohne dem regulären Arbeitsmarkt in Deutschland anzugehören (Frage 2).

Für die Zugehörigkeit zum regulären Arbeitsmarkt kommt es darauf an, ob das Arbeitsverhältnis im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats lokalisiert werden kann oder eine hinreichend enge Verknüpfung mit diesem Gebiet aufweist, wobei insbesondere der Ort der Einstellung des türkischen Staatsangehörigen, das Gebiet, in dem oder von dem aus die Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis ausgeübt wird, und die nationalen Vorschriften im Bereich des Arbeitsrechts und der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen sind ([EuGHE I 1995, 1475](#), 1507 f; I 1997, 5143; I 1997, 5179 = [SozR 3-6935 Allg Nr 3](#)). Nach diesen Voraussetzungen gehören Arbeitnehmer wie die Kläger, die als Fernfahrer in der Türkei angestellt sind, jedenfalls dann nicht dem regulären deutschen Arbeitsmarkt an, wenn sie wovon im vorliegenden Fall auszugehen ist in der Türkei bezahlt werden und den türkischen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen unterliegen.

Der systematische Standort des Art 13 innerhalb des 1. Abschnitts des Kapitels II des ARB Nr 1/80 ("Fragen betreffend die Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer") sowie weiterer Regelungen dieses Abschnitts (insbesondere Art 6, 7, 10 und 11) sprechen für die Annahme, dass sich Art 13 ARB Nr 1/80 nur auf Arbeitnehmer bezieht, die dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaates angehören (so auch sinngemäß die Anwendungshinweise des Bundesinnenministeriums, InfAuslR 1999, 13, 15, 18 f). Da dies das deutsche Gebiet nur in eingeschränktem Umfang berührende Tätigkeit von ausländischen Fernfahrern nicht von den Regelungen des Abschnitts 1 in Kapitel II des ARB Nr 1/80, also auch nicht von Art 13, erfasst wird, könnte sich ua daraus ergeben, dass die Bestimmungen des genannten Abschnitts auf die schrittweise Integration türkischer Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in den Arbeitsmarkt abzielen; die Rechte zur Aufnahme einer weiteren Beschäftigung und demzufolge auf Aufenthalt im Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates (vgl [EuGHE I 1990, 3461](#); I 1992, 6781) sind um so größer, je länger und kontinuierlicher

zuvor eine Beschäftigung ordnungsgemäß ausgeübt worden ist. Ob sich solche Rechte auf Fernfahrer, die regelmäßig nur für begrenzte Zeit in das Hoheitsgebiet eines Staates einfahren und dieses dann auch immer wieder verlassen, sachgerecht übertragen lassen, ist fraglich. So verdeutlicht etwa die Tatsache der für die Arbeitserlaubnisfreiheit nach deutschem Recht erforderlichen anhaltenden Beschäftigung bei einem ausländischen Arbeitgeber, daß Fernfahrer wie die Kläger überhaupt keine schrittweise zu verfestigende Integration in den deutschen Arbeitsmarkt anstreben, weshalb sich die Kläger im übrigen auch nicht auf Art 6 ARB Nr 1/80 (freier Zugang zu Beschäftigungen nach Tätigkeit innerhalb des regulären Arbeitsmarktes) berufen können.

Die Begrenzung des Anwendungsbereichs des Art 13 ARB Nr 1/80 auf Arbeitnehmer des regulären Arbeitsmarktes ist allerdings nicht zwingend, wie der Standpunkt des LSG zeigt. Seiner Argumentation, der Schutzbereich des Art 13 ARB Nr 1/80 müsse auch im grenzüberschreitenden Verkehr zum Einsatz kommende türkische Arbeitnehmer erfassen, da in Fällen wie dem vorliegenden der inländische Arbeitsmarkt nur marginal berührt werde und folglich eine restriktive Interpretation der Stillhalteklausele nicht angebracht sei, folgt der Senat allerdings nicht. Sie würde nämlich die Mitgliedstaaten und die Türkei ohne Not in ihren Möglichkeiten beschränken, Maßnahmen zu ergreifen auf ihren Arbeits- und Wirtschaftsmärkten wirksam entgegenzutreten. Im übrigen ist zweifelhaft, ob in Fällen vorliegender Art der deutsche Arbeitsmarkt nur marginal berührt wird, wenn wie im vorliegenden Fall von der Beklagten in den Tatsacheninstanzen geltend gemacht wird die Beschäftigung von Fahrern aus Niedriglohnländern auf in Deutschland zugelassenen Fahrzeugen dazu führt, daß in Deutschland wohnende arbeitslose Fahrer nicht eingestellt werden. Die angesprochene Frage ist deshalb dem EuGH vorzulegen.

c) Nicht zweifelsfrei beantwortet werden kann schließlich die Frage, ob sich ein für die Kläger günstigeres Ergebnis aus Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziationsabkommen vom 23. November 1970 herleiten läßt (Frage 3). Nach den im Fall Savas ([EuGHE I 2000, 2927](#)) aufgestellten Grundsätzen könnte in der derzeit geltenden Regelung des [Â§ 9 Nr 3a ArGV](#) im Vergleich zur Rechtslage zur Zeit des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls (verändert mit Gesetz vom 19. Mai 1972, [BGBl II 385](#)) eine unter den Anwendungsbereich des Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls fallende Beschränkung gesehen werden, da in dem Zeitpunkt, in dem das Zusatzprotokoll in Deutschland in Kraft getreten ist, die ursprüngliche, ab 1. April 1971 geltende Fassung des [Â§ 9 Nr 2 AEVO](#) allgemein Arbeitserlaubnisfreiheit für das fahrende Personal im grenzüberschreitenden Güterverkehr vorsah.

Allerdings betrifft Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls ausdrücklich nur die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr, nicht den Zugang zum Arbeitsmarkt. Deshalb stellt sich zunächst die Frage, ob die vorliegend klagenden türkischen Arbeitnehmer, die sich nicht niederlassen und im übrigen nur im Rahmen ihres Beschäftigungsverhältnisses am Dienstleistungsverkehr teilnehmen wollen, befugt sind, Rechte aus einer Regelung zum Schutz des freien

Dienstleistungsverkehr selbst geltend zu machen (Frage 3a). Eine derartige Befugnis von nicht unmittelbar vom Regelungsgehalt des Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls erfaßten Arbeitnehmern ist fragwürdig. Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art 59 EG-Vertrag (Maastrichter Fassung) sind bisher die Rechte der Unternehmen und eigene Rechte der Arbeitnehmer getrennt betrachtet worden (vgl. Schlusssatz des Generalanwalts [EuGHE I 1994, 3803, 3812](#); zur unmittelbaren und individuellen Betroffenheit vgl. in anderem Zusammenhang EuGH [NVwZ 2001, 307](#)).

Nur wenn eine Berechtigung der Kläger zu bejahen ist, stellt sich die weitere Frage, ob auch dann eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs iS des Art 41 Abs 1 des Zusatzprotokolls vorliegt, wenn durch die Einführung von den Zugang von Arbeitnehmern zum Arbeitsmarkt beschränkenden Vorschriften die hier Abschaffung früherer Arbeitserlaubnisfreiheit für Fernfahrer im grenzüberschreitenden Güterverkehr mittelbar auch für die Unternehmen, bei denen die Arbeitnehmer beschäftigt sind, die Teilnahme am freien Dienstleistungsverkehr erschwert wird (Frage 3b). Nach der Rechtsprechung des EuGH zu Art 59 und Art 60 EG-Vertrag (Maastrichter Fassung) liegt es nahe, auch dann von einer Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit auszugehen, wenn ein Mitgliedstaat für die Arbeitnehmer von Unternehmen, die zur Erbringung von Dienstleistungen auf seinem Gebiet tätig werden, Regelungen einführt, wonach Arbeitserlaubnisse einzuholen sind (vgl. [EuGHE I 1990, 1417, 1444](#) sowie I 1994, 3803, 3825), auch im vorliegenden Fall einer von den Klägern begehrten generellen Arbeitserlaubnisfreiheit bei regelmäßiger Tätigkeit herangezogen werden kann.

Erstellt am: 19.08.2003

Zuletzt verändert am: 20.12.2024