

Oberverwaltungsgericht NRW

Beschluss vom 15.05.2007

Tenor:

Unter entsprechender Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Arnberg vom 18. Oktober 2006 wird die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 11. August 2006 gegen die Abschiebungsandrohung unter Ziffer 2. der Verfügung des Antragsgegners vom 7. August 2006 angeordnet.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,-- EUR festgesetzt.

G r ü n d e :

I.

Der am ... 1982 geborene Antragsteller ist türkischer Staatsangehöriger und hat von Geburt an in Deutschland gelebt. Er wurde mit Urteil des AG I. vom 4. November 1999 wegen gemeinschaftlichen Diebstahls und gemeinschaftlichen Computerbetrugs in zwei Fällen zu Dauerarrest von zwei Wochen und mit Urteil des LG I. vom 8. März 2004 wegen Vergewaltigung in Tateinheit mit vorsätzlicher Körperverletzung zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren verurteilt. Mit Verfügung vom 10. August 2005 wies der Antragsgegner den Antragsteller befristet bis zum 31. Dezember 2010 aus Deutschland aus, forderte ihn mit weiterer Verfügung vom 7. August 2006 zur Ausreise auf, drohte ihm - widrigenfalls - seine Abschiebung an und ordnete nachträglich die sofortige Vollziehung der Ausweisungsverfügung an. Den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 18. Oktober 2006 ab.

II.

Die Beschwerde hat nur im aus dem Beschlusstenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Die zu ihrer Begründung dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen eine Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Beschlusses nur, soweit es um die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen die Abschiebungsandrohung unter Ziffer 2. der Verfügung des Antragsgegners vom 7. August 2006 geht (dazu B.). In Bezug auf die Ausweisung unter Ziffer 1. der Verfügung des Antragsgegners vom 10. August 2005 in Gestalt des Widerspruchsbescheides der Bezirksregierung Arnberg vom 21. April 2006 bleibt die Beschwerde erfolglos (dazu A.) Die Kritik der Beschwerde gegen die Anwendung der vom Verwaltungsgericht insoweit zugrunde gelegten rechtlichen Maßgaben auf den Fall des Antragstellers greift nicht durch (1.) Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG kann der

Antragsteller nicht beanspruchen, denn die Vorschrift ist auf ihn als Assoziationsberechtigten unanwendbar (2.).

A. 1. Mit der Beschwerde werden die vom Verwaltungsgericht herangezogenen rechtlichen Grundlagen - mit einer möglichen, nachfolgend unter 2. erörterten Ausnahme - ganz überwiegend nicht beanstandet; angegriffen wird deren Anwendung auf den Fall des Antragstellers. Im Wesentlichen macht der Antragsteller mit der Beschwerde geltend, seine Ausweisung sei ermessensfehlerhaft bzw. unverhältnismäßig bzw. im Lichte von Art. 3 Abs. 3 ENA i.V.m. § 56 Abs. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 2 AufenthG angesichts seiner überwiegenden Interessen am Verbleib in Deutschland nicht zu rechtfertigen. Zur Begründung führt er aus, dass von ihm eine gegenwärtige (Wiederholungs-) Gefahr bzw. eine schwere gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht ausgehe. Allein aus der abgeurteilten Tat, wegen der er inhaftiert sei, könne das nicht abgeleitet werden. Außerdem habe er sich wiederholt - zuletzt mit Schreiben vom 20. Oktober 2006 - um fachliche Hilfe in der Haft bemüht, die ihm aber verweigert werde.

Soweit die Beschwerde in diesem Zusammenhang zunächst geltend macht, dass der Antragsgegner unzulässigerweise auf mehrere Straftaten des Antragstellers hingewiesen habe, kann damit die Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung schon deshalb nicht in Zweifel gezogen werden, weil das Verwaltungsgericht hierauf nicht rekurriert hat. Im Übrigen ist die Beanstandung des Antragstellers sachlich unrichtig. So ist der Antragsteller vor der Verurteilung durch das LG I. bereits mit Urteil des AG I. vom 4. November 1999 wegen gemeinschaftlichen Diebstahls und gemeinschaftlichen Computerbetrugs in zwei Fällen zu Dauerarrest von zwei Wochen verurteilt worden.

Mit der Beschwerde werden die überzeugenden Feststellungen des Verwaltungsgerichts, wonach im Fall des Antragstellers aufgrund seines persönlichen Verhaltens eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt, so dass das öffentliche Interesse am Schutz der öffentlichen Ordnung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 sein Interesse am Verbleib in Deutschland deutlich überwiegt, auch im Übrigen nicht durchgreifend in Frage gestellt. Der Senat nimmt zunächst auf die eingehende Darstellung der Einzelheiten des mit großer Brutalität ausgeführten Verbrechens, dessentwegen der Antragsteller zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren verurteilt worden ist, Bezug. Aus der Art und Weise der Begehung der abgeurteilten Straftaten, namentlich der vom Antragsteller dabei gezeigten Gewaltbereitschaft und Rücksichtslosigkeit gegenüber den Rechtsgütern anderer sowie den erheblichen Dauerfolgen für das Opfer, folgt das Bestehen einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung der Allgemeinheit, soweit nicht eine Auseinandersetzung mit den bzw. Aufarbeitung der Taten und der Frage, wie es hierzu kommen konnte, erfolgt. So hat das Verwaltungsgericht - folgend dem Landgericht - eingehend auf die über die Vergewaltigung selbst deutlich hinausgehende Gewaltanwendung seitens des Antragstellers verwiesen, die mit weiteren Schmerzen für das in seiner Widerstandsfähigkeit ohnehin stark beeinträchtigte Opfer verbunden war, sowie darauf, dass der Antragsteller nicht davor zurückgeschreckt hat, zur

Ermöglichung der Tat zweien seiner anwesenden Freunde Gewalt anzudrohen. Auch der Antragsteller räumt die Notwendigkeit der Aufarbeitung indirekt ein, indem er geltend macht, sich darum zu bemühen und nur an der Haltung der JVA zu scheitern.

Dass eine hinreichende konstruktive Auseinandersetzung des Antragstellers mit der Tat erfolgt ist bzw. dass eine ernsthafte Bereitschaft des Antragstellers dazu besteht, ist weiterhin nicht erkennbar. Schon aus dem - von Antragsteller zugestandenem - Umstand, dass es dazu bislang nicht gekommen ist, folgt, dass die erhebliche von diesem ausgehende Gefahr bislang nicht beseitigt ist. Aus der hier maßgeblichen ordnungsrechtlichen Sicht ist es - wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - unerheblich, worauf das beruht.

Überdies ist den vorliegenden Stellungnahmen der JVA, an deren Richtigkeit zu zweifeln kein Anlass besteht, nicht nur zu entnehmen, dass eine solche Auseinandersetzung bislang nicht erfolgt ist, sondern auch, dass sie mangels ernsthafter Bereitschaft des Antragstellers nicht erfolgsversprechend gewesen wäre. Dafür spricht bereits, dass der Antragsteller, der im Strafverfahren die Tat geleugnet hat, im Nachgang seiner Verurteilung in mehreren Schreiben sein Unverständnis über seine Bestrafung und die Vermutung geäußert hat, sie beruhe nur darauf, dass er Türke sei. So hat er in einem Schreiben an den Vorsitzenden Richter vom 11. Januar 2005 seine Mitangeklagten beschuldigt und geäußert, "so eine Strafe hätten Sie nicht einmal einem Kinderschänder gegeben aber mit einem Türken kann man so etwas machen". Den Stellungnahmen der JVA kann nur entnommen werden, dass eine Bereitschaft zur Aufarbeitung seiner Tat beim Antragsteller nicht bzw. nicht ausreichend gegeben ist und von ihm weiter eine Gefährdung ausgeht. So hat der Leiter der JVA X. mit Schreiben vom 8. September 2005 zur Sozialprognose des Antragstellers mitgeteilt, dieser habe angegeben, die Tat nicht begangen und kein Suchtproblem zu haben und die anstaltsinterne Suchtberatung nicht in Anspruch nehmen zu wollen. Er habe ferner eine Schuldenregulierung während der Haftzeit abgelehnt. Besonders ist ihm anzulasten, dass der Antragsteller noch zu diesem Zeitpunkt erklärt hat, die Vergewaltigte habe ihn angefasst und nicht er sie. Offensichtlich hat ihn nicht einmal beeindruckt, welches Bild das damals 19jährige Tatopfer in der Verhandlung geboten hat. Das Landgericht hat hierzu zusammenfassend festgestellt, bei der jungen Frau sei es "zu über das mit der Tatbestandsverwirklichung notwendigerweise verbundene Maß an seelischer Verletztheit hinausgehenden Dauerfolgen gekommen"; "aufgrund des persönlichen Eindrucks" scheine es "naheliegend, dass sich diese junge Frau einer längerfristigen Therapie wird unterziehen müssen, um die Tatfolgen insoweit zu überwinden, dass sie den Einstieg in das Berufsleben schafft und ein altersentsprechendes Leben führen kann". Aus alledem kann nur - mit einer nicht häufig gegebenen Deutlichkeit - entnommen werden, dass der Antragsteller zu jenem Zeitpunkt zu der erforderlichen Aufarbeitung der Tat nicht ansatzweise bereit war. Ferner ist in der genannten Stellungnahme ausgeführt, der Antragsteller habe Außenkontakte zu seiner Familie, die allerdings davon ausgehe, dass er unschuldig sei. Wenn das richtig ist, trägt auch dieser Umstand nicht zu einer ausreichenden Auseinandersetzung des Antragstellers mit seiner Tat bei, sondern steht ihr im Gegenteil entgegen.

Nichts anderes ist der Stellungnahme der JVA X. vom 17. Juli 2006 zu entnehmen, in der beziehend auf eine Stellungnahme des Diplom-Psychologen ... vom 1. Juni 2005 unter anderem ausgeführt ist:

"Herr S. gehört eher nicht zur Gruppe der zielstrebig aggressiv auftretenden Überfalltäter, sondern eher zu denen, die situativen Impulsen nachgeben und sich ergebende Situationen ausnutzen. (...) Im Untersuchungsgespräch versuchte [er] der Auseinandersetzung mit dem Tatgeschehen durch Hinweise auf eine massive Erinnerungslücke auszuweichen. Während er anklagend psychologische Unterstützung für seine missliche Lage (...) forderte, verweigerte er gleichzeitig die Mitwirkung der Analyse des Zustandekommens seiner Lage. (...) Indem [er] der Tatanalyse ausweicht, können die Bedingungen, die zur Straftat führten, von ihm nicht thematisiert und erkannt werden. An die Stelle einer notwendigen tiefgreifenden Aufarbeitung innerer Befindlichkeiten und Dynamiken setzte er seine "Erinnerungslücke". Psychologischerseits ergeben sich daher keine Hinweise darauf, dass eine durch die letzte Straftat demonstrierte Gefährlichkeit nicht mehr fortbesteht".

Auch aus der insoweit ebenfalls an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig lassenden Stellungnahme der Psychologin Dr. E. vom 31. Oktober 2006 geht hervor, dass die Psychologin eine Therapie bei dem Antragsteller weiterhin nicht für erfolgversprechend hält. In der Stellungnahme ist dazu begründend ausgeführt, der Antragsteller behauptete, sich an das Tatgeschehen nicht erinnern zu können, was die Psychologin bei einem Tatgeschehen wie dem in Rede stehenden für "gedächtnispsychologisch unmöglich" hält. Es liegt in der Tat auf der Hand, dass eine Auseinandersetzung mit einem solchen vorgeblich nicht erinnerten Geschehen unmöglich ist.

Der weiteren - aktuellen - Stellungnahme vom 3. April 2007 schließlich ist zu entnehmen, dass in Ansätzen eine Änderung der Einstellung des Antragstellers festzustellen ist, die aber bei Weitem nicht ausreicht. Darin ist berichtet, dass mit dem Antragsteller nochmals ein 50minütiges Gespräch geführt worden sei, in dem dieser zunächst wiederum Erinnerungslücken in Bezug auf die Tat angegeben, dann aber bruchstückhafte Erinnerungen eingeräumt habe (in denen er allerdings das Tatopfer für das Geschehen verantwortlich macht). Zur Aufarbeitung der Tat habe er sich - nach seiner Darstellung - an die Psychologin Dr. E. gewandt, die ihn jedoch habe abblitzen lassen (nach Auffassung des Leiters der JVA "sein Versuch der Verantwortungsabschiebung"). Auch wenn Ansätze einer Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit seiner Straffälligkeit erkennbar seien, könne nicht von einer ausreichenden Aufarbeitung der Straftat ausgegangen werden, weshalb eine bedingte Entlassung des Antragstellers nicht befürwortet werde.

Zwar behauptet die Beschwerde, die Stellungnahmen der JVA seien unrichtig; mit ihnen werde dem Antragsteller die erforderliche Hilfe vorenthalten. Damit dringt sie aber nicht durch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Antragsteller inzwischen klar sein dürfte, welche Bedeutung eine Therapie

für den von ihm beehrten Verbleib in Deutschland haben könnte, so dass das Behaupten von nunmehr gegebener Bereitschaft zur Aufarbeitung der Taten mit Rücksicht auf seine zuvor über lange Zeit gezeigte abwehrende Einstellung von vornherein vorsichtig zu bewerten wäre. Dafür, dass der Antragsteller jemals Reue und oder gar Mitgefühl für sein Opfer gezeigt hätte, ist nichts erkennbar. Vor diesem Hintergrund fehlt jeder tragfähige, über ein Lippenbekenntnis hinausgehende Hinweis darauf, dass der Antragsteller inzwischen substantiiert einräumen würde, sich an das Geschehen zu erinnern, und damit dessen Aufarbeitung ermöglichen würde. Das Gegenteil ist richtig. Zunächst ist das handschriftliche Schreiben des Antragstellers vom 12. November 2006 an seinen Prozessbevollmächtigten, das eingereicht worden ist, kein Beleg dafür, dass sich der Antragsteller um die erforderliche Therapie ernsthaft auch nur bemühen würde. Der Antragsteller weist mit dem Schreiben die Verantwortung dafür, dass es zur Aufarbeitung der Tat nicht gekommen ist, allein den Vollzugsbehörden zu ("kann ich machen was ich will"), bezichtigt die dortigen Mitarbeiter dabei der Lüge ("die haben schon vor längerem eine mit Lügen bestehende Stellungnahme geschrieben"), was der Senat - jedenfalls ohne irgendwelche Anhaltspunkte - für abwegig hält, und scheint im Übrigen insoweit weiteres Bemühen aufgegeben zu haben ("habe auch irgendwie keine Lust"). Schließlich ist noch mit anwaltlichem Schriftsatz vom 8. Januar 2007 für den Antragsteller vorgetragen worden, eine Wiederholungsgefahr könne sich nicht aus dem Umstand ergeben, dass er die Tat bestreite. Es versteht sich, dass auch eine Auseinandersetzung mit einer Tat, von der bestritten wird, dass es sie gegeben hat, nicht möglich ist.

Angesichts dessen ist die angegriffene Einschätzung des Verwaltungsgerichts nicht zu beanstanden. Die anzunehmende vom Antragsteller ausgehende Gefährdung ist so erheblich, dass seine Interessen am Verbleib in Deutschland zurückstehen haben, weswegen entgegen der Auffassung der Beschwerde auch das besondere Vollziehungsinteresse zu bejahen ist. Zwar ist der Antragsteller in Deutschland aufgewachsen und seine Familie lebt hier. Andererseits ist nicht davon auszugehen, dass es ihn vor unzumutbare Schwierigkeiten stellen würde, mit den Verhältnissen in der Türkei zurechtzukommen. Denn der Antragsteller ist männlich, jung, gesund, ledig und kinderlos. Nachdem seine Eltern beide nicht Deutsch als Muttersprachler sprechen, ist ferner anzunehmen, dass er die Muttersprache seiner Eltern - türkisch - jedenfalls in Grundzügen beherrscht; der Antragsteller, der ausweislich der Beiakten mit seinem Bruder auch türkisch spricht (Angabe des H. T. in der polizeilichen Vernehmung am 23. Oktober 1998), hat das nicht in Abrede gestellt. Es ist ihm zuzumuten, diese Sprachkenntnisse erforderlichenfalls zu vertiefen. Im Übrigen wird insoweit auf die Feststellungen des Verwaltungsgerichts und des Widerspruchsbescheides vom 21. April 2006 Bezug genommen.

2. Auch der Verweis auf Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29. April 2004 (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 35; ber. ABl. L 229 vom 29.6.2004, S. 35) über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten [...], (Unionsbürgerrichtlinie - im Folgenden: Richtlinie 2004/38/EG) verhilft dem Antragsteller nicht zum Erfolg. Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG ist

- wie das Verwaltungsgericht festgestellt hat - auf Berechtigte nach dem Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG-Türkei über die Entwicklung der Assoziation (ARB 1/80) (im Folgenden: Assoziationsberechtigte[r/n]) nicht anwendbar (in diesem Sinne auch Nds. OVG, Beschlüsse vom 6. Juni 2005 - 11 ME 39/05 -, NVwZ-RR 2005, 654, und vom 5. Oktober 2005 - 11 ME 247/05 -, DVBl. 2006, 64 (Ls.); VG Düsseldorf, etwa Beschluss vom 10. Februar 2006 - 24 L 2122/05 -, InfAuslR 2006, 263 (269 ff.) sowie Urteile vom 27. April 2006 - 24 K 7588/04 -, www.nrwe.de, und vom 16. Januar 2007 - 27 K 4870/06 -; VG Arnsberg, Urteil vom 16. Mai 2006 - 8 K 2170705 -; Hailbronner, Ausländerrecht Kommentar, Band 4, D 5.2 Art. 14 Rn. 11 ff.; a.A. Hess. VGH, Beschluss vom 12. Juli 2006 - 12 TG 494/06 -, InfAuslR 2006, 393; OVG Rheinl.-Pfalz, Urteil vom 5. Dezember 2006 - 7 A 10924/06 -, InfAuslR 2007, 148; VG Karlsruhe, Urteil vom 9. November 2006 - 2 K 1559/06 -, juris; Gutmann, InfAuslR 2005, 402 f. und InfAuslR 2006, 271), und damit auch nicht auf den Antragsteller, der sich auf Art. 7 ARB 1/80 berufen kann.

Nach Art. 28 Abs. 3 lit. a der Richtlinie 2004/38/EG darf gegen Unionsbürger, die in den letzten zehn Jahren ihren Aufenthalt im Aufnahmestaat gehabt haben, eine Ausweisung nicht verfügt werden, es sei denn, die Entscheidung beruht auf zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit, die von den Mitgliedsstaaten festgelegt werden. Unmittelbar kann der Antragsteller daraus für sich nichts herleiten, weil er türkischer Staatsangehöriger und damit kein Unionsbürger ist. Über seine Ausweisung ist aber auch nicht entsprechend der Maßgaben nach Art. 28 Abs. 3 lit. a der Richtlinie 2004/38/EG zu entscheiden.

Allerdings hat der EuGH wiederholt entschieden, dass die im Rahmen der Art. 48, 49 und 50 EGV (jetzt: Art. 39, 40 und 41 EG) geltenden Grundsätze über die Freizügigkeit der Unionsbürger so weit wie möglich auf Assoziationsberechtigte übertragen werden sollen (vgl. u.a. Urteile vom 6. Juni 1995, Rs. C-434/93 (Bozkurt), InfAuslR 1995, 261; vom 10. Februar 2000, Rs. C-340/97 (Nazli), DVBl. 2000, 550 m.w.N.; vom 11. November 2004, Rs. C-467/02 (Cetinkaya), DVBl. 2005, 11; und vom 2. Juni 2005, Rs. C-136/03 (Dörr und Ünal), InfAuslR 2005, 289).

Zur Begründung hat der Gerichtshof auf die Übereinstimmung des Wortlauts von Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 mit dem des Art. 48 Abs. 3 EGV (jetzt Art. 39 Abs. 3 EG) und das Ziel der Assoziationsvereinbarung mit der Türkei sowie auf Art. 12 des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei vom 12. September 1963 (BGBl. 1964 II S. 509) - Assoziierungsabkommen - verwiesen. Danach haben die Vertragsparteien vereinbart, sich von Art. 48, 49 und 50 EGV (jetzt: Art. 39, 40 und 41 EG) leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen. Art. 36 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen vom 19. Mai 1972 (BGBl. II S. 385) - im Folgenden: Zusatzprotokoll - sieht vor, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei schrittweise hergestellt wird und dass der Assoziationsrat die hierfür erforderlichen Regeln festlegt. Auf der Grundlage von Art. 12 des Assoziierungsabkommens und Art. 36 des Zusatzproto-

kolls hat der Assoziationsrat, der durch das genannte Abkommen errichtet wurde, um die Anwendung und schrittweise Entwicklung der Assoziationsregelung sicherzustellen, am 20. Dezember 1976 zunächst den Beschluss Nr. 2/76 erlassen, der nach seinem Art. 1 eine erste Stufe bei der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen der Gemeinschaft und der Türkei bildet. Ziel des ARB 1/80 ist nach dessen dritter Begründungserwägung, im sozialen Bereich zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu einer besseren Regelung führen, als sie mit dem Beschluss Nr. 2/76 eingeführt worden war. Die Vorschriften des Abschnitts 1 von Kapitel 2 ARB 1/80 bilden somit bei der Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Geiste der Art. 48, 49 und 50 EGV (jetzt: Art. 39, 40 und 41 EG) eine weitere Stufe (vgl. etwa Urteile vom 10. Februar 2000, Rs. C-340/97 (Nazli), a.a.O., und vom 2. Juni 2005, Rs. C-163/03 (Dörr und Ünal), a.a.O., jeweils mit weiteren Nachweisen).

Davon ausgehend hat der EuGH insbesondere bei der Bestimmung des Umfangs der in Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 vorgesehenen Ausnahme Beschränkung der Assoziationsrechte aus Gründen der öffentlichen Ordnung darauf abgestellt, wie die gleiche Ausnahme Beschränkung im Bereich der Freizügigkeit solcher Arbeitnehmer, die Angehörige der Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft sind, ausgelegt wird. Hiervon ausgehend hat der EuGH Für diese waren bisher die konkreten Einzelheiten des Ausweisungsrechts nach in der Richtlinie 64/221/EWG festgelegt, die vom EuGH als Konkretisierung des Art. 39 Abs. 3 EG aufgefasst wurde. und auf Ass. übertragen (Notwendigkeit einer Ermessensentscheidung sowie der Berücksichtigung neuer Umstände und Vier-Augen-Prinzip) (vgl. EuGH, Urteile vom 10. Februar 2000, Rs. C-347/97 (Nazli), a.a.O., vom 11. November 2004, Rs. C-467/02 (Cetinkaya), a.a.O., und vom 2. Juni 2005, Rs. C- 136/03 (Dörr und Ünal), a.a.O.).

Diesen Maßgaben sind Grundlage der ständigen Senatsrechtsprechung (vgl. nur OVG NRW, Beschlüsse vom 29. April 1993 - 18 B 4386/92 - , InfAuslR 1993, 288, vom 29. Januar 2001 - 18 B 116/01 -, AuAS 2001, 137, und vom 13. Februar 2004 - 17 B 1227/02 -, InfAuslR 2004, 224).

Ihnen hat sich das Bundesverwaltungsgericht angeschlossen; auch nach seiner Rechtsprechung liegt es nahe, den gemeinschaftsrechtlichen Ausweisungsschutz für Assoziationsberechtigte in gleicher Weise materiellrechtlich zu begründen und auszugestalten wie für freizügigkeitsberechtigte Unionsbürger (BVerwG, Urteil vom 3. August 2004 - 1 C 29.02 -, BVerwGE 121, 315 (320 f.)).

Im Anschluss daran wird die Auffassung vertreten, die Grundsätze des Ausweisungsschutzes nach der Richtlinie 2004/38/EG, die an die Stelle der Richtlinie 64/221/EWG getreten ist (gemäß Art. 38 Abs. 2 der Richtlinie, die nach ihren Art. 40 Abs. 1, 41 am 30. April 2004 in Kraft getreten ist und bis zum 30. April 2006 in nationales Recht umzusetzen war, ist die Richtlinie 64/221/EWG mit Wirkung vom 30. April 2006 aufgehoben worden), seien als weitere und nunmehr geltende Konkretisierung und Ausgestaltung von Art. 39 Abs. 3 EG auf Assoziationsberechtigte anzuwenden. Anhaltspunkte, warum dies anders zu sehen sein könnte, sollen nicht gegeben sein (so Hess. VGH, Beschluss vom 12. Juli

2006 - 12 TG 494/06 -; OVG Rh.-Pf., Urteil vom 5. Dezember 2006 - 7 A 10924/06 -; VG Karlsruhe, Urteil vom 9. November 2006 - 2 K 1559/06 -, jeweils a.a.O.).

Dem ist nicht zu folgen. Die Auffassung lässt außer Acht, dass die Richtlinie 2004/38/EG insbesondere in ihrer hier in Rede stehenden Bestimmung Ausdruck der qualitativ über die Arbeitnehmerfreizügigkeit hinausgehenden Unionsbürgerschaft und des daraus fließenden Rechts allein der Unionsbürger auf Daueraufenthalt ist (a). Der Anwendung des Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie auf Assoziationsberechtigten steht ferner ein Verstoß gegen Art. 59 des Zusatzprotokolls zum Abkommen vom 12. September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei für die Übergangsphase der Assoziation vom 23. November 1970 (BGBl. II 1972 S. 385 - im Folgenden: Zusatzprotokoll) entgegen (b).

a) Zwar hat der EuGH zu Art. 48 Abs. 3 EGV (jetzt Art. 39 Abs. 3 EG) ausgeführt, dass dieser bereits die grundlegende Regelung zur Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft enthalte und im Verhältnis dazu die Richtlinie 64/221/EWG kein neues Recht schaffe, sondern lediglich die Einzelheiten der Ausübung der unmittelbar aus dem Vertrag fließenden Rechte regle (vgl. EuGH, Urteil vom 8. April 1976 - Rs. 48/75 -, NJW 1976, 2065).

Daraus folgt jedoch nicht, dass wegen der gleichlautenden Beschränkungsregelung in Art. 39 Abs. 3 EG und Art. 14 Abs. 1 ARB 1/80 ("aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit") die für Unionsbürger geltenden Einschränkungen stets zugleich auf Assoziationsberechtigte anzuwenden sind. Aus dem vom EuGH aufgestellten Grundsatz, dass die im Rahmen der Art. 48, 49 und 50 EG-Vertrag (jetzt: Art. 39, 40 und 41 EG) geltenden Grundsätze über die Freizügigkeit der Unionsbürger "soweit wie möglich" auf Assoziationsberechtigte übertragen werden sollen, folgt vielmehr die Möglichkeit und Notwendigkeit einer Differenzierung. Entsprochen werden soll lediglich der Forderung aus Art. 36 des Zusatzprotokolls, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei schrittweise herzustellen. Das führte unter der Geltung der Richtlinie 64/221/EWG, die insofern keine Differenzierung vorsah, dazu, Assoziationsberechtigte hinsichtlich der Möglichkeiten einer Beschränkung ihrer Aufenthaltsrechte mit (arbeitnehmerfreizügigkeitsberechtigten) Unionsbürgern gleichzubehandeln. Nunmehr enthält die Richtlinie 2004/38/EG jedoch Sonderregelungen, die - wie Art. 16 und 28 Abs. 2 und 3 - ausschließlich Unionsbürgern zukommen.

Erstens: Gegen die Übertragbarkeit des Ausweisungsschutzes nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG auf Assoziationsberechtigte spricht vor allem der qualitative Unterschied zwischen der durch den ARB 1/80 allein begründeten geregelten Arbeitnehmerfreizügigkeit und den Rechten der Unionsbürger, wie sie in der Richtlinie niedergelegt sind und den hier in Rede stehenden Bestimmungen zugrunde liegen. Diese Rechte gehen deutlich über die Gewährleistung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hinaus. Die Richtlinie ist insbesondere die Konsequenz aus der Einführung der allgemeinen

Freizügigkeit für Unionsbürger (Art. 18 EG); mit ihr sind die bislang bereichsspezifischen und fragmentarischen Regelungen der Freizügigkeit für Arbeitnehmer, Selbstständige und Dienstleistende durch die Schaffung eines einheitlichen Rechtsaktes über die Freizügigkeit der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen abgelöst worden. Regelungen der Unionsbürgerrichtlinie, die - wie der besondere Ausweisungsschutz nach deren Art. 28 Abs. 2 und 3 - spezifisch Diesedeutlich.auf dem Unionsbürgerstatus beruhen, können für die Auslegung des Art. 14 ARB 1/80 nicht herangezogen werden.

1. Das wesentliche mit der Richtlinie 2004/38/EG verfolgte Ziel ist es, die Bedeutung der Unionsbürgerschaft und der darauf beruhenden Rechte der Unionsbürger auf Freizügigkeit und Aufenthalt zu verstärken. Dies verdeutlichen bereits ihre Erwägungsgründe. Die Richtlinie ist gestützt auf Art. 12, 18, 40, 44 und 52 EG. Schon der erste Erwägungsgrund hebt maßgeblich auf die Unionsbürgerschaft und deren besonderen Charakter ab. Darin wird betont, die Unionsbürgerschaft verleihe jedem Unionsbürger das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten - vorbehaltlich vorgesehener Beschränkungen und Bedingungen - frei zu bewegen und aufzuhalten. Mit dem dritten Erwägungsgrund wird der Charakter der Unionsbürgerschaft als grundsätzlicher Status der Angehörigen der Mitgliedsstaaten hervorgehoben, wenn sie ihr Recht auf Freizügigkeit und Aufenthalt wahrnehmen. Weiter ist darin ausgeführt, die bestehenden Gemeinschaftsinstrumente, die Arbeitnehmer und andere Personengruppen getrennt behandelten, müssten kodifiziert und überarbeitet werden, um das Freizügigkeits- und Aufenthaltsrecht aller Unionsbürger zu vereinfachen und zu verstärken. Dazu heißt es im 17. Erwägungsgrund, ein Recht auf Daueraufenthalt für Unionsbürger, die beschlossen haben, sich dauerhaft in einem Mitgliedsstaat niederzulassen, würde das Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt - einem grundlegenden Ziel der Union - beitragen.

Welches dieser beiden Ziele - Vereinfachung bzw. Kodifizierung bestehender Regelungen oder Verstärkung aus der Unionsbürgerschaft abzuleitender Rechte - mit der Normierung des Rechts auf Daueraufenthalt und des damit zusammenhängenden Ausweisungsschutzes nach Art. 28 Abs. 2, 3 RL erreicht werden soll, ist - u.a. - dem 17. Erwägungsgrund der RL zu entnehmen: Diesem zufolge würde es das Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärken und entscheidend zum sozialen Zusammenhalt - einem grundlegenden Ziel der Union - beitragen, wenn Unionsbürger, die beschlossen haben, sich dauerhaft in einem Mitgliedsstaat niederzulassen, das Recht auf Daueraufenthalt erhielten.

Entsprechendes ergibt sich aus den Stellungnahmen, auf die sich die Richtlinie ausdrücklich stützt, nämlich aus dem Vorschlag der Kommission vom 29. Juni 2001, ABl. C 270 E, S. 150, dessen Begründung mit der der Richtlinie weitgehend übereinstimmt, aus der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 24. April 2002, ABl. C 149, S. 46, sowie aus der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 13. März 2002, ABl. C 192, S. 17. In der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 24. April 2002 ist u.a. ausgeführt, die Vorlage sei ein neuer Schritt, um den Bürgern die Ausübung ihres gegenwärtig durch vielfältige Behinderungen eingeschränkten Rechts

auf Freizügigkeit und Aufenthalt in der ganzen Union zu erleichtern (dort 3.2). In der Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 13. März 2002 heißt es beispielsweise einleitend unter 1.1., der Ausschuss begrüße den Richtlinienvorschlag, der das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, stärken solle.

Davon ausgehend regeln Kapitel 4 der Richtlinie ein Recht zum Daueraufenthalt und daran anschließend Art. 28 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2004/38/EG einen besonderen Ausweisungsschutz für Daueraufenthaltsberechtigte bzw. Unionsbürger mit langem Aufenthalt. Durch Letzteres wird eine sich von allen Unionsbürgern durch qualifizierende Merkmale hervorhebende Gruppe von Unionsbürgern privilegiert. Dergleichen scheidet bei Assoziationsberechtigten bereits vom Ansatz her aus. Diese werden nicht zu Unionsbürgern, sondern haben lediglich partiell teil an deren Rechten. Die Befugnisse der Assoziationsberechtigten sind begrenzt auf den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Zudem unterscheiden sich grundlegend Begründung und Verlust der Gemeinschaftsrechte bei einerseits Unionsbürgern und andererseits Assoziationsberechtigten.

Dieses Recht ist jedem Unionsbürger durch Art. 18 Abs. 1 EG gewährleistet. Mit der Einfügung des Art. 18 (seinerzeit als Art. 8a) durch den Maastrichter Unionsvertrag wurde das freie Aufenthaltsrecht allgemein und ohne ausdrücklichen Bezug zur wirtschaftlichen Betätigung als Recht aller Unionsbürger begründet. Es wird jedem Unionsbürger weitgehend ohne Rechtsbedingung zugestanden und ist dem unfreiwilligen Verlust nicht zugänglich (vgl. Kluth in Callies/Ruffert, EUV/EGV, Kommentar, 3. Auflage 2007, Art. 18 Rn. 15, Art. 39 Rn. 4; Streinz, EUV/EGV, Kommentar, 2003, Art. 18 Rn. 1, 9; auch 11. Erwägungsgrund der RL).

Da der Unionsbürgerstatus nach der Rechtsprechung des EuGH der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten ist, erfordert (nur) er eine besonders enge Auslegung der Ausnahmen von der Freizügigkeit (vgl. EuGH, Urteile vom 29. April 2004, Rs. C-482/01, C-493/01 (Orfanopoulos und Oliveri), Rn. 65, und vom 20. September 2001, Rs. C-184/99 (Grzelczyk), InfAusIR 2001, 481; Gutmann in GK-AufenthG, IX-1 Art. 14 Rn. 22).

Das Freizügigkeitsrecht nach Art. 39 EG knüpft dagegen stets an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit an.

Einen vergleichbar grundlegenden, nicht dem unfreiwilligen Verlust zugänglichen Status, wie ihn Unionsbürger gemäß Art. 17 EG auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit genießen, haben Assoziationsberechtigte nicht inne. Dagegen ist das Aufenthaltsrecht der Assoziationsberechtigten notwendige Folge ihrer Rechte als Arbeitnehmer. Ihr Status beruht auf der Erfüllung bestimmter Tatbestandsvoraussetzungen nach ARB 1/80 und erlischt bei Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 14 ARB 1/80 bzw. bei Verlassen des aufnehmenden Mitgliedstaates für einen nicht unerheblichen

Zeitraum ohne berechtigte Gründe (vgl. etwa EuGH, Urteil vom 16. Februar 2006, Rs. C-502/04 (Torun); Schlussanträge des Generalanwalts Bot vom 11. Januar 2007, Rs. C-325/05 (Derin), und des Generalanwalts Geelhoed vom 25. Mai 2004, Rs. C-275/02 (Ayaz)).

Davon ausgehend regeln Kapitel 4 der Richtlinie ein Recht zum Daueraufenthalt und daran anschließend Art. 28 Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2004/38/EG einen besonderen Ausweisungsschutz für Daueraufenthaltsberechtigte bzw. Unionsbürger mit langem Aufenthalt. Durch letzteres wird eine sich von allen Unionsbürgern durch qualifizierende Merkmale hervorhebende Gruppe von Unionsbürgern privilegiert. Dergleichen scheidet bei Assoziationsberechtigten bereits vom Ansatz her aus. Die durch ARB 1/80 begründeten Rechte entsprechen nicht vollständig denjenigen, die allen Unionsbürgern zustehen, sondern sind begrenzt auf den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die begünstigten türkischen Staatsangehörigen werden nicht zu Unionsbürgern, sondern haben lediglich partiell teil an deren Rechten.

Zu bedenken ist daneben, dass die Übertragung des weitgehenden Ausweisungsschutzes nach Art. 28 Abs. 2, 3 der Richtlinie 2004/38/EG auf Assoziationsberechtigte im Hinblick auf das Ziel der Verstärkung des sozialen Zusammenhalts der Unionsbürger durch die Normierung eines abgesicherten Rechts auf Daueraufenthalt kontraproduktiv wirken könnte. Denn wie es im 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38/EG anklingt, widerspiegelt die Gewährung eines abgesicherten Daueraufenthaltsrechts für Unionsbürger, das von der Arbeitnehmereigenschaft oder weiteren Voraussetzungen losgelöst ist, in der Tat die Reichweite der Integration in einer für den einzelnen Unionsbürger erfahrbaren Dimension (vgl. Kluth in Callies/Ruffert, a.a.O., Art. 18 Rn. 1).

Ein solches Daueraufenthaltsrecht ist in besonderem Maße geeignet, für Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten konkret und alltäglich erfahrbar zu machen, worin die Bedeutung und der Wert der Unionsbürgerschaft liegen. Diese mit der Richtlinie offensichtlich beabsichtigte Wirkung würde - umgekehrt - verwässert, wenn ein ebenso abgesichertes Recht auch den Assoziationsberechtigten zugbilligt würde, bei denen dies nicht auf dem grundlegenden und dem freiwilligen Verlust unzugänglichen Status der Unionsbürgerschaft, sondern in der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt wurzelt.

Gegen die Auffassung, dass die Regelungen der Richtlinie 2004/38/EG über den Ausweisungsschutz dem EG-Vertrag immanent seien, spricht auch, dass sie im Wege eines Kompromisses zustande gekommen sind. Der Europäische Rat hat dabei in wesentlichen Punkten und insbesondere im Hinblick auf den Schutz vor Ausweisung Änderungen gegenüber weitergehenden Vorschlägen der Kommission und des Europäischen Parlaments durchgesetzt. Art. 26 Abs. 2 der Richtlinie in der Fassung des Vorschlags der Kommission vom 29. Juni 2001, ABl. C 270 E, S. 150 sah nämlich vor, dass gegen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die das Recht auf Daueraufenthalt erlangt haben, eine Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit überhaupt nicht verfügt werden durfte. Vor diesem Hintergrund bedürfte es einer (überzeugenden) Begründung, wenn Art. 14 ARB

1/80 bzw. Art. 39 Abs. 3 EG zu entnehmen sein soll, dass nach präzise zehn Jahren Aufenthalt in einem Mitgliedsstaat und ohne Berücksichtigung weiterer Aspekte der besondere Ausweisungsschutz nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie einzugreifen hat. Eine solche ist nicht ersichtlich. Sie folgt insbesondere nicht zwingend aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme. Dieser ist bereits von der gemäß Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG erforderlichen Prüfung der dort aufgeführten wesentlichen Umstände umfasst (vgl. auch 23. Erwägungsgrund), die den Stand des bislang gewährleisteten Ausweisungsschutzes wiedergibt (vgl. auch Hailbronner, a.a.O., Rn. 16).

Zu bedenken ist daneben, dass die Übertragung des weitgehenden Ausweisungsschutzes nach Art. 28 Abs. 2, 3 der Richtlinie 2004/38/EG auf Assoziationsberechtigte im Hinblick auf das Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhalts der Unionsbürger durch die Normierung eines abgesicherten Rechts auf Daueraufenthalt kontraproduktiv wirken könnte. Denn wie es im 17. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/38/EG anklingt, widerspiegelt die Gewährung eines solchen von der Arbeitnehmereigenschaft oder weiteren Voraussetzungen losgelösten Daueraufenthaltsrechts für Unionsbürger die Reichweite der Integration in einer für den einzelnen Unionsbürger konkret und alltäglich erfahrbaren Dimension (gl. Kluth in Callies/Ruffert, a.a.O., Art. 18 Rn. 3).

Diese mit der Richtlinie beabsichtigte Wirkung könnte - umgekehrt - verwässert werden, wenn ein ebenso abgesichertes Recht auch Assoziationsberechtigten zugebilligt würde, bei denen dies nicht auf dem grundlegenden Status der Unionsbürgerschaft beruht, sondern in der Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt wurzelt.

Nicht zuletzt geht der Senat davon aus, dass sich das dargelegte Verständnis der Norm des Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG im Übrigen schon aus dieser selbst ergibt. Es spricht - ohne dass dies anlässlich des vorliegenden Falls entschieden werden müsste - viel dafür, dass die Norm ebenso wie Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38/EG das Bestehen des Rechts auf Daueraufenthalt voraussetzt. Damit wäre sie auf Assoziationsberechtigte schon deshalb unanwendbar, weil diese das Recht auf Daueraufenthalt nicht erwerben können. Zwar normiert Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG anders als Art. 28 Abs. 2 diese Voraussetzung nicht ausdrücklich. Für dieses Verständnis streitet aber, dass die Absätze 1 bis 3 des Art. 28 ein Stufenverhältnis von dem am wenigsten strikten Ausweisungsschutz in Art. 28 Abs. 1 hin zum weitestgehenden in Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG bilden. Es wäre inkonsequent, wenn das Tatbestandsmerkmal "die das Recht auf Daueraufenthalt ... genießen", zwar zu den Anforderungen des schwächeren Schutzes nach Art. 28 Abs. 2, nicht aber zu denen des weitergehenden Schutzes nach Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie 2004/38/EG gehörte. Für dieses Verständnis streitet auch die Fassung der Richtlinie im Vorschlag der Kommission vom 29. Juni 2001, ABl. C 270 E, S. 150, in der (dort) Art. 26 Abs. 1 im Wesentlichen dem jetzigen Art. 28 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38/EG entsprach, die Absätze 2 und 3 jedoch in der Weise zusammengefasst waren, dass gegen Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, letztere ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, die das Recht auf Daueraufenthalt erlangt haben, eine Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ord-

nung oder Sicherheit nicht verfügt werden durfte. Auch für einen danach absoluten Ausweisungsschutz sollte mithin das Recht auf Daueraufenthalt erforderlich sein.

Das Recht auf Daueraufenthalt können Assoziationsberechtigte nach dem Gemeinschaftsrecht nicht erwerben innehaben. Es ist mit der Richtlinie 2004/38/EG erstmals normiert worden (dort Kapitel 4) und beruht gerade auf der Unionsbürgerschaft. Das Assoziationsrecht sieht hingegen ein Daueraufenthaltsrecht unabhängig von der Zugehörigkeit zum regulären Arbeitsmarkt nicht vor (vgl. auch Hailbronner a.a.O. Rn. 14).

Nach allem gibt es keinen Grund, gemeinschaftsrechtliche Regelungen, die für Unionsbürger mit dem Willen zur dauerhaften Niederlassung in einem Aufnahmemitgliedstaat geschaffen worden sind und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Unionsbürger verstärken sollen, auf Assoziationsberechtigte anzuwenden, für die das Assoziationsrecht kein Daueraufenthaltsrecht vorsieht.

b) Eine Auslegung des Art. 14 ARB 1/80 dahin, dass die Maßstäbe des Art. 28 Abs. 3 lit. a der Richtlinie 2004/38/EG auf Assoziationsberechtigte entsprechend angewendet würden, verstieße außerdem gegen Art. 59 des Zusatzprotokolls.

Nach Art. 59 des Zusatzprotokolls darf der Türkei in den von dem Protokoll erfassten Bereichen keine günstigere Behandlung gewährt werden als diejenige, die sich die Mitgliedstaaten untereinander auf Grund des Vertrags zur Gründung der Gemeinschaft einräumen (Besserstellungsverbot). Das sekundäre Gemeinschaftsrecht, hier die Richtlinie 2004/38/EG, ist unter Beachtung des Art. 59 des Zusatzprotokolls auszulegen.

Eine nach Art. 59 des Zusatzprotokolls unzulässige Besserstellung von Assoziationsberechtigten bzw. Schlechterstellung von Unionsbürgern ergäbe sich im Falle der Anwendung des Art. 28 Abs. 3 der Richtlinie auf Assoziationsberechtigte im Hinblick auf drittstaatsangehörige Familienangehörige. Der europäische Gesetzgeber hat den über ein Daueraufenthaltsrecht verfügenden drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von Unionsbürgern zwar in Art. 28 Abs. 2 der Richtlinie erhöhten Ausweisungsschutz zugestanden, nicht aber den besonderen Schutz nach Art. 28 Abs. 3 lit. a der Richtlinie 2004/38/EG. Würde diese Vorschrift auf durch Art. 7 ARB 1/80 geschützte Familienangehörige türkischer Arbeitnehmer, seien sie türkische Staatsangehörige oder sonstige Drittstaatsangehörige, entsprechend angewandt, würden demgegenüber nicht nur die drittstaatsangehörigen Familienangehörigen von Unionsbürgern unmittelbar ungünstiger behandelt, sondern mittelbar auch die mit diesen in familiärer Gemeinschaft lebenden Unionsbürger selbst, so dass Art. 59 des Zusatzprotokolls verletzt würde (vgl. auch VG Düsseldorf, Urteil vom 16. Januar 2007 - 27 K 4870/06 -, a.a.O.).

B. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Abschiebungsandrohung unter Ziffer 2. der Verfügung des Antragsgegners vom 7. August 2006 ist indessen gemäß § 80

Abs. 5 Satz 1 1. Alt. VwGO anzuordnen. Das Interesse des Antragstellers, von der Vollziehung dieser Verfügung vorerst verschont zu bleiben, überwiegt gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung, weil die Abschiebungsandrohung so, wie sie in der Verfügung vom 7. August 2006 gefasst ist, den Anforderungen des verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmtheitsgebots nicht genügt.

Nach § 37 Abs. 1 VwVfG NRW muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Diese der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit dienende Bestimmung erfordert, dass für die am Verwaltungsverfahren Beteiligten, insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsaktes, der Gegenstand der getroffenen Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass sie ihr Verhalten danach einrichten können (vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 9. Auflage 2005, § 37 Rn. 5 mit weiteren Nachweisen; zur Abschiebungsandrohung auch Hailbronner, Ausländerrecht Band I, § 59 Rn. 43).

Maßgeblich ist dabei, wie der Betroffene selbst nach den ihm bekannten Umständen den materiellen Gehalt des angefochtenen Bescheides unter Berücksichtigung von Treu und Glauben verstehen musste (vgl. BVerwG, Beschluss vom 23. März 1996 - 8 B 48.96 -, DVBl. 1996, 1061; Senatsbeschluss vom 30. September 1998 - 18 B 1958/97 -).

Weder dem Tenor noch der Begründung der Abschiebungsandrohung unter Ziffer 2. der Verfügung des Antragsgegners vom 7. August 2006 lässt sich indessen zweifelsfrei entnehmen, wann der Antragsteller mit einer Abschiebung zu rechnen haben soll.

Im Tenor der Verfügung heißt es:

"2. Ich drohe Ihnen hiermit die Abschiebung in die Türkei an. Sie werden bei Ihrer Haftentlassung aus der Haft heraus so schnell wie möglich in die Türkei abgeschoben. (...)

Hilfsweise fordere ich Sie für den Fall einer vorzeitigen Haftentlassung zur freiwilligen Ausreise aus dem Bundesgebiet innerhalb von einem Monat nach Haftentlassung aus. Ein solcher Fall liegt dann vor, wenn Sie zu einem unvorhersehbaren Termin kurzfristig und vorzeitig aus der Haft entlassen werden sollten, ohne dass eine Abschiebung eingeleitet werden konnte. Ich drohe Ihnen hiermit die Abschiebung in die Türkei an, falls Sie nicht innerhalb dieser Frist ausgereist sein sollten."

Im ersten Absatz wird mithin dem Antragsteller eine Abschiebung ohne Fristsetzung angedroht. Für welchen Fall ihm das drohen soll, ist aber unklar und auch mit Blick auf die Bescheidbegründung nicht eindeutig zu ermitteln. Die vorgenommene Unterscheidung zwischen Haftentlassung und vorzeitiger Haftentlassung im ersten und zweiten Absatz legt zunächst nahe, dass der erste Absatz eben nicht für die Fälle vorzeitiger Haftentlassung gelten soll. Da aber der Begriff "Haftentlassung" gebraucht wird, ist an die reguläre Haftentlassung nach Verbüßung der gesamten Freiheitsstrafe zu

denken. Dann könnte der erste Absatz der genannten Androhung so zu verstehen sein, dass dem Antragsteller exakt für den Tag der Haftentlassung die Abschiebung für den Moment ("aus der Haft heraus") angedroht wird, an dem sich die Tore der Haftanstalt für ihn öffnen. Dieser Zeitpunkt wäre bestimmbar. Dass der genannte Absatz so gemeint ist, steht aber mit zweierlei nicht in Einklang: Erstens fragt sich, was dann mit der Wendung "so schnell wie möglich" gemeint sein könnte. Denn es ist nicht erkennbar, wie es der Behörde möglich sein könnte, den Tag der regulären Haftentlassung beschleunigt herbeizuführen. Außerdem ist zu dem ersten Absatz der Abschiebungsandrohung in den Gründen des Bescheides ausgeführt:

"Da Sie sich derzeit in Strafhaft befinden, beabsichtige ich, sie bei Haftentlassung aus der Haft heraus in die Türkei abzuschicken. Das erforderliche Einverständnis der Staatsanwaltschaft liegt mir mittlerweile vor. Ihre Abschiebung ist noch vor Ablauf Ihres Nationalpasses vorgesehen."

Diese Begründung lässt darauf schließen, dass die Abschiebung "aus der Haft heraus" eben nicht für den Zeitpunkt der regulären Haftentlassung vorgesehen ist. Soweit dabei auf das erforderliche Einverständnis der Staatsanwaltschaft abgehoben wird, ist offensichtlich das Absehen der Vollstreckungsbehörde von der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe für den Fall, dass der Verurteilte aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ausgewiesen wird, gemäß § 456a StPO gemeint, das lediglich vorläufigen Charakter hat und keinen Verzicht auf den staatlichen Vollstreckungsanspruch bedeutet (vgl. LG Braunschweig, Beschluss vom 16. Juni 2005 - 50 StVK 497/05 -, juris).

Für die reguläre Haftentlassung ist ein derartiges Einverständnis nicht erforderlich. Außerdem hätte der Antragsteller bis zum Zeitpunkt, zu dem die Gültigkeit seines Passes abläuft, seine Freiheitsstrafe nicht vollständig verbüßt.

Dem Verständnis schließlich, dass (auch) mit dem ersten Absatz der Abschiebungsandrohung und der entsprechenden Begründung der Fall der vorzeitigen Haftentlassung gemeint ist, widerspricht nicht nur, dass dieser im Bescheidtenor gesondert behandelt ist (und für ihn eine Ausreisefrist gesetzt ist), sondern gleichfalls, dass für diesen Fall in einem gesonderten Abschnitt eine eigene Begründung gegeben ist ("Für den Fall, dass Sie vorzeitig aus der Haft entlassen werden sollten ..."). In dieser Begründung findet sich zudem die im Bescheidtenor vorgenommene Differenzierung nach kurzfristiger und unvorhergesehener vorzeitiger Haftentlassung nicht mehr, sondern es ist einschränkungslos für jeden Fall der vorzeitigen Haftentlassung eine Frist zur freiwilligen Ausreise von einem Monat nach Haftentlassung gesetzt.

Der Antragsgegner hat die in der Beschwerdebegründung geäußerten Zweifel an der Bestimmtheit und Verständlichkeit der Abschiebungsandrohung auch nicht zum Anlass genommen, die Unklarheiten zu präzisieren und so die fehlende Bestimmtheit nachträglich herbeizuführen (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 21. Juni 2006 - 4 B 32.06 -, NVwZ-RR 2006, 589).

Nach allem kann anlässlich des vorliegenden Falles offen bleiben, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen von der Abschiebungsandrohung unter Bestimmung einer Ausreisefrist, die gemäß § 59 Abs. 1 AufenthG erfolgen soll, in den Fällen der Inhaftierung des Ausländers abgesehen werden kann (vgl. dazu Hailbronner, a.a.O., § 59 Rn. 47; Renner, Ausländerrecht, 8. Auflage 2005, § 59 Rn. 14; Wenger in Storr u.a., Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, § 59 Rn. 3).

Der Senat weist jedoch darauf hin, dass er es für unbedenklich hält, in solchen Fällen eine Frist zu setzen, die - ungeachtet des Umstands, dass der Betroffene infolge seiner Inhaftierung einer Aufforderung zur Ausreise nicht nachzukommen vermag - diesem die Möglichkeit eröffnet, sich auf die Ausreise vorzubereiten (vgl. etwa Senatsbeschluss vom 11. März 2002 - 18 B 849/01 -).

Ferner sei klargestellt, dass es dem Antragsgegner unbenommen ist, die beanstandete Abschiebungsandrohung aufzuheben und eine den Anforderungen genügende Abschiebungsandrohung zu erlassen (vgl. Senatsbeschluss vom 11. März 2005 - 18 B 419/05 -; auch BVerwG, Urteil vom 25. März 1981 - 8 C 69.80 -, BVerwGE 62, 80 (85)).

C. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Dem Antragsteller werden die Kosten insgesamt auferlegt, da der Antragsgegner nur im Hinblick auf die Abschiebungsandrohung und damit nur geringfügig unterlegen ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. April 1989 - 1 C 70.86 -, NVwZ 1989, 765; Bader/Funke-Kaiser/Kuntze/von Albedyll, Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Auflage 2005, § 155 Rn. 4).

Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 3 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.