URTEIL DES GERICHTSHOFES
30. September 1987 *

In der Rechtssache 12/86

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EWG-Vertrag vom Verwaltungsgericht Stuttgart in dem vor diesem Gericht anhängigen Rechtsstreit

Meryem Demirel, Schwäbisch Gmünd,

gegen

Stadt Schwäbisch Gmünd

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Auslegung der Artikel 7 und 12 des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei sowie des Artikels 36 des Zusatzprotokolls

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten Y. Galmot, T. F. O'Higgins und F. Schockweiler, der Richter G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida und G. C. Rodríguez Iglesias,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

Beteiligte, die Erklärungen abgegeben haben:

— die Stadt Schwäbisch Gmünd, die Beklagte des Ausgangsverfahrens, vertreten durch Dieter Schädel vom Rechtsdezernat der Stadtverwaltung, im schriftlichen Verfahren,

— der Vertreter des öffentlichen Interesses, der dem Ausgangsverfahren auf seiten der Stadt Schwäbisch Gmünd beigetreten ist, durch den leitenden Oberlandes-

* Verfahrenssprache: Deutsch.

anwalt Prof. Harald Fliegauf, im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung,

— die Regierung der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch Martin Seidel, Ministerialrat im Bundesministerium für Wirtschaft, und Rechtsanwalt Jochim Sedemund, Köln, im schriftlichen Verfahren und durch Martin Seidel in der mündlichen Verhandlung,

— die Regierung der Französischen Republik, vertreten durch Gilbert Guillaume, Directeur des affaires juridiques im Außenministerium, im schriftlichen Verfahren, und durch Philippe Pouzoulet, Secrétaire des affaires étrangères in der Rechtsabteilung des Außenministeriums, in der mündlichen Verhandlung,

— die Regierung der Republik Griechenland, vertreten durch Giannos Kranidiotis, Sekretär im Außenministerium, unterstützt von Stelios Perrakis, Rechtsberater in der EG-Abteilung des Außenministeriums, im schriftlichen Verfahren, und durch Stelios Perrakis in der mündlichen Verhandlung,

— die Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch B. E. McHenry, Treasury Solicitor's Department, im schriftlichen Verfahren, und durch Prof. David Edward, Rechtsanwalt mit Zulassung in Schottland, in der mündlichen Verhandlung,

— die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Peter Gilsdorf, im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung,

aufgrund des nach der mündlichen Verhandlung vom 10. Februar 1987 ergänzten Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 19. Mai 1987,

folgendes

Urteil

1 Das Verwaltungsgericht Stuttgart hat mit Beschluß vom 11. Dezember 1985, beim Gerichtshof eingegangen am 17. Januar 1986, nach Artikel 177 EWG-Vertrag zwei Fragen nach der Auslegung der Artikel 7 und 12 des am 12. September 1963 in Ankara unterzeichneten Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (im folgenden: Abkommen), das im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluß des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, S. 3685) geschlossen worden ist, sowie des Artikels 36 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten Zusatzprotokolls (im folgenden: Protokoll), das im Namen der Gemeinschaft durch die Verordnung Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1) geschlossen worden ist, zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Verfahren über eine Anfechtungsklage gegen eine Ausweisungsverfügung mit Abschiebungsandrohung, die die Stadt Schwäbisch Gmünd gegenüber Frau Meryem Demirel, einer türkischen Staatsangehörigen, nach Ablauf der Gültigkeitsdauer ihres Sichtvermerks erlassen hatte. Frau Demirel ist die Ehefrau eines türkischen Staatsangehörigen, der seit seiner Einreise in die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Familienzusammenführung im Jahre 1979 dort arbeitet und wohnt. Sie war eingereist, um mit ihrem Ehemann zusammenzuleben; dabei verfügte sie über einen Sichtvermerk, der nur für Besuchszwecke galt und die Familienzusammenführung ausschloß.

3 Aus dem Vorlagebeschluß geht hervor, daß die Voraussetzungen für die Familienzusammenführung bei Staatsangehörigen von Drittländern, die selbst im Rahmen der Familienzusammenführung in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, im Land Baden-Württemberg 1982 und 1984 durch Änderungen einer Verwaltungsvorschrift, die der Innenminister dieses Landes zur Ausführung des Ausländergesetzes erlassen hat, in dem Sinne verschärft worden sind, daß der Zeitraum, während dessen der ausländische Staatsangehörige sich ununterbrochen rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten haben muß, von drei auf acht Jahre verlängert worden ist. Der Ehemann von Frau Demirel erfüllte diese Voraussetzung zur Zeit der Ereignisse, die das Ausgangsverfahren ausgelöst haben, nicht.

4 Das mit der Anfechtungsklage gegen die Ausweisungsverfügung befaßte Verwaltungsgericht Stuttgart hat dem Gerichtshof die folgenden Fragen gestellt:

1) Beinhalten Artikel 12 des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei und Artikel 36 des Zusatzprotokolls in Verbindung mit Artikel 7 des Assoziierungsabkommens bereits jetzt ein gemeinschaftsrechtlich unmittelbar geltendes innerstaatliches Verbot für die Einführung neuer Freizügigkeitsbeschränkungen gegenüber in einem Gemeinschaftsland legal lebenden türkischen Arbeitnehmern durch Änderung einer bestehenden Verwaltungspraxis?

2) Ist unter dem Begriff der Freizügigkeit im Sinne des Assoziierungsabkommens auch der Familiennachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern zu in einem Gemeinschaftsland lebenden türkischen Arbeitnehmern zu verstehen?

5 Für eine ausführlichere Darstellung des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens, der deutschen Rechtsvorschriften, der Bestimmungen des Abkommens sowie des Protokolls, des Verfahrensablaufs und der gemäß Artikel 20 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EWG eingereichten Erklärungen wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt ist im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

6 Da die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs in ihren schriftlichen Erklärungen die Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Auslegung der Bestimmungen des Abkommens und des Protokolls über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Zweifel gezogen haben, ist vor der Beantwortung der zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen zunächst die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofes zu prüfen.

7 In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, daß, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 30. April 1974 in der Rechtssache 181/73 (Haegeman, Slg. 1974, 449) entschieden hat, ein vom Rat gemäß den Artikeln 228 und 238 EWG-Vertrag geschlossenes Abkommen für die Gemeinschaft die Handlung eines Gemeinschaftsorgans im Sinne des Artikels 177 Absatz 1 Buchstabe b darstellt, daß die Bestimmungen eines solchen Abkommens seit dessen Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung bilden und daß der Gerichtshof in dem durch diese Rechtsordnung gesteckten Rahmen zur Vorabentscheidung über die Auslegung dieses Abkommens befugt ist.

8 Die Regierungen der Bundesrepublik Deutschland und des Vereinigten Königreichs vertreten jedoch die Auffassung, bei gemischten Abkommen, wie dem in Rede stehenden Abkommen und dem Protokoll, erstrecke sich die Auslegungszuständigkeit des Gerichtshofes nicht auf die Bestimmungen, durch die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten Verpflichtungen gegenüber der Türkei eingegangen seien, was bei den Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gegeben sei.

9 Hierzu genügt die Feststellung, daß eben dies in der vorliegenden Rechtssache nicht der Fall ist. Da ein Assoziierungsabkommen nämlich besondere und privilegierte Beziehungen mit einem Drittstaat schafft, der zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhaben muß, muß Artikel 238 der Gemeinschaft notwendigerweise die Zuständigkeit dafür einräumen, die Erfüllung der Verpflichtungen gegenüber Drittstaaten in allen vom EWG-Vertrag erfaßten Bereichen sicherzustellen. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer stellt nach den Artikeln 48 ff. EWG-Vertrag einen der vom Vertrag erfaßten Bereiche dar; daraus folgt, daß die diese Materie betreffenden Verpflichtungen in die Zuständigkeit der Gemeinschaft im Rahmen des Artikels 238 fallen. Die Frage, ob der Gerichtshof für die Entscheidung über die Auslegung einer Bestimmung eines gemischten Abkommens zuständig ist, die eine Verpflichtung enthält, die nur die Mitgliedstaaten im Bereich ihrer eigenen Zuständigkeiten übernehmen konnten, stellt sich daher nicht.

10 Im übrigen kann die Zuständigkeit des Gerichtshofes nicht deshalb in Zweifel gezogen werden, weil es im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts Sache der Mitgliedstaaten wäre, die Vorschriften zu erlassen, die notwendig sind, um die Durchführung der Bestimmungen des Abkommens oder der vom Assoziationsrat zu treffenden Entscheidungen auf ihrem Hoheitsgebiet sicherzustellen.

11 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81 (Kupferberg, Slg. 1982, 3641) festgestellt hat, erfüllen die Mitgliedstaaten, indem sie dafür sorgen, daß die Verpflichtungen aus einem von den Gemeinschaftsorganen geschlossenen Abkommen eingehalten werden, im Rahmen der Gemeinschaftsordnung eine Pflicht gegenüber der Gemeinschaft, die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Abkommens übernommen hat.

12 Der Gerichtshof ist folglich für die Auslegung der Bestimmungen des Abkommens und des Protokolls über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zuständig.

Zu den Vorabentscheidungsfragen

13 Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht im wesentlichen dahin, ob Artikel 12 des Abkommens und Artikel 36 des Protokolls in Verbindung mit Artikel 7 des Abkommens in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbare gemeinschaftsrechtliche Vorschriften sind.

14 Eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens ist als unmittelbar anwendbar anzusehen, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlaß eines weiteren Aktes abhängen.

15 Das in Rede stehende Abkommen umfaßt nach seinen Artikeln 2 bis 5 eine Vorbereitungsphase, die es der Türkei ermöglichen soll, ihre Wirtschaft mit Hilfe der Gemeinschaft zu festigen, eine Übergangsphase, die der schrittweisen Errichtung einer Zollunion und der Annäherung der Wirtschaftspolitiken gewidmet ist, und eine Endphase, die auf der Zollunion beruht und eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken einschließt.

16 Das Abkommen ist seinem Aufbau und seinem Inhalt nach dadurch gekennzeichnet, daß es allgemein die Ziele der Assoziierung nennt und Leitlinien für die Verwirklichung dieser Ziele festlegt, ohne selbst genaue Regeln dafür aufzustellen, wie diese Verwirklichung zu erreichen ist. Nur in bestimmten Einzelbereichen treffen die beigefügten Protokolle, an deren Stelle das Zusatzprotokoll getreten ist, eingehende Regelungen.

17 Nach Artikel 22 ist der Assoziationsrat, der aus Mitgliedern der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften einerseits und Mitgliedern der türkischen Regierung andererseits besteht, zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens befugt, Beschlüsse zu fassen.

18 Titel II des Abkommens, der der Durchführung der Übergangsphase gewidmet ist, umfaßt neben zwei Kapiteln, die sich auf die Zollunion und auf die Landwirtschaft beziehen, ein drittes Kapitel, das sonstige Bestimmungen wirtschaftlicher Art enthält und zu dem Artikel 12 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gehört.

19 Nach Artikel 12 des Abkommens vereinbaren die Vertragsparteien, sich von den Artikeln 48, 49 und 50 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen.

20 Artikel 36 des Protokolls sieht vor, daß die Freizügigkeit nach den Grundsätzen des Artikels 12 des Assoziierungsabkommens zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des Abkommens schrittweise hergestellt wird und daß der Assoziationsrat die hierfür erforderlichen Regeln festlegt.

21 Artikel 36 des Protokolls verleiht allein dem Assoziationsrat die Zuständigkeit für den Erlaß genauer Regeln für eine schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Maßgabe politischer und wirtschaftlicher Überlegungen, die insbesondere mit der schrittweisen Errichtung der Zollunion und der Annäherung der Wirtschaftspolitiken zusammenhängen, und nach den Regeln, die dieser Rat gegebenenfalls für erforderlich hält.

22 Der einzige Beschluß, den der Assoziationsrat auf diesem Gebiet gefaßt hat, ist der Beschluß Nr. 1/80 vom 19. September 1980, der neue Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt gegenüber türkischen Arbeitnehmern, die ordnungsgemäß in den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten integriert sind, verbietet. Für den Bereich der Familienzusammenführung ist dagegen kein derartiger Beschluß gefaßt worden.

23 Bei der Prüfung des Artikels 12 des Abkommens und des Artikels 36 des Protokolls zeigt sich also, daß diese Bestimmungen im wesentlichen Programmcharakter haben und keine hinreichend genauen, nicht an Bedingungen geknüpfte Vorschriften sind, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unmittelbar regeln könnten.

24 Unter diesen Umständen läßt sich aus Artikel 7 des Abkommens kein Verbot der Einführung neuer Beschränkungen für die Familienzusammenführung herleiten. Dieser Artikel, der zu Titel I des Abkommens über die Grundsätze der Assoziation gehört, sieht lediglich ganz allgemein vor, daß die Vertragsparteien alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Abkommen treffen und alle Maßnahmen unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gefährden könnten. Durch diese Bestim-

mung, die den Vertragsparteien nur eine allgemeine Verpflichtung auferlegt, zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens zusammenzuarbeiten, können den einzelnen nicht unmittelbar Rechte eingeräumt werden, die ihnen nicht bereits durch andere Bestimmungen des Abkommens zuerkannt werden.

25 Auf die erste Frage ist folglich zu antworten, daß Artikel 12 des Abkommens und Artikel 36 des Protokolls in Verbindung mit Artikel 7 des Abkommens keine in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften sind.

26 Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Voraussetzungen, unter denen der Ehegatte und die minderjährigen Kinder eines in der Gemeinschaft wohnenden türkischen Arbeitnehmers zu diesem ziehen können, unter den Begriff der Freizügigkeit im Sinne des Abkommens fallen.

27 In Anbetracht der Antwort auf die erste Frage braucht die zweite Frage nicht beantwortet zu werden.

28 Was etwaige Auswirkungen des Artikels 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die Beantwortung dieser Frage angeht, ist festzustellen, daß der Gerichtshof nach seinem Urteil vom 11. Juli 1985 in den verbundenen Rechtssachen 60 und 61/84 (Cinéthèque, Slg. 1985, 2605, 2618) für die Beachtung der Grundrechte im Bereich des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen hat, aber nicht prüfen kann, ob eine nationale Regelung, die nicht im Rahmen des Gemeinschaftsrechts liegt, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist. Im vorliegenden Fall gibt es aber, wie aus der Antwort auf die erste Frage hervorgeht, gegenwärtig keine gemeinschaftsrechtliche Vorschrift, durch die die Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen die Mitgliedstaaten die Familienzusammenführung rechtmäßig in der Gemeinschaft wohnender türkischer Arbeitnehmer zulassen müssen. Die im Ausgangsverfahren in Frage stehende nationale Regelung ist demnach nicht zur Durchführung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift erlassen worden. Unter diesen Umständen ist der Gerichtshof nicht dafür zuständig, zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie die in Frage stehende mit den in Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention niedergelegten Grundsätzen vereinbar ist.

Kosten

29 Die Auslagen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung der Französischen Republik, der Regierung der Republik Griechenland, der Regierung

des Vereinigten Königreichs und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die vor dem Gerichtshof Erklärungen abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren vor dem Gerichtshof ein Zwischenstreit in dem vor dem innerstaatlichen Gericht anhängigen Verfahren; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom Verwaltungsgericht Stuttgart mit Beschluß vom 11. Dezember 1985 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

Artikel 12 des am 12. September 1963 in Ankara unterzeichneten und im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluß des Rates vom 23. Dezember 1963 geschlossenen Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei sowie Artikel 36 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und im Namen der Gemeinschaft durch die Verordnung Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 geschlossenen Zusatzprotokolls in Verbindung mit Artikel 7 des Abkommens sind keine in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbaren gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften.

Mackenzie Stuart Galmot O'Higgins Schockweiler Bosco

Koopmans Everling Bahlmann Joliet Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 30. September 1987.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart