SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 14. September 2000 [1]

I — Einführung

1. Dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen liegt ein Ausgangsrechtsstreit zugrunde, in dem es um die Einreise und den Aufenthalt eines polnischen Ehepaares im Vereinigten Königreich geht, das zunächst mit (zwischenzeitlich abgelaufenen) Besuchervisa nach Großbritannien eingereist war. Nachdem eine Verlängerung dieser Visa abgelehnt worden war, beantragten die Kläger des Ausgangsverfahrens beim Secretary of State for the Home Department (im Folgenden: Beklagter) — erfolglos — unter Berufung auf Artikel 44 des Europa-Abkommens mit Polen [2] eine Aufenthaltserlaubnis. Sie versuchen nun im Klageweg hieraus einen Anspruch auf einen Aufenthalt und die Niederlassung im Vereinigten Königreich im Hinblick auf eine selbständige Tätigkeit des Ehemannes herzuleiten.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Beschluss 93/743/Euratom, EGKS, EG des Rates und der Kommission vom 13. Dezember 1993 über den Abschluss des Europa-Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits (ABl. L 348, S. 1).

II — Sachverhalt

2. Aus dem Vorlagebeschluss des High Court of Justice (England und Wales) ergibt sich folgender Sachverhalt:

Dem Kläger Wieslaw Gloszczuk, einem polnischen Staatsangehörigen, wurde am 15. Oktober 1989 aufgrund eines Visums der britischen Botschaft in Warschau die einmalige Einreise in das Vereinigte Königreich für sechs Monate mit der Auflage gestattet, keine bezahlte oder unbezahlte unselbständige oder selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

3. Am 14. April 1990 beantragte er beim Immigration and Nationality Directorate (IND) eine Verlängerung seines Besuchervisums. Dieser Antrag wurde am 16. Juli 1990 mit der Begründung abgelehnt, dass ein Besuchervisum nicht für länger als insgesamt sechs Monate erteilt werden könne. Hiergegen wurde kein Rechtsbehelf eingelegt.

4. Der Kläger verblieb anschließend ohne Erlaubnis im Vereinigten Königreich, womit er zum „overstayer" wurde, also zu einer Person, die unter Verstoß gegen das Ausländerrecht im Vereinigten Königreich bleibt, nachdem die Aufenthaltserlaubnis abgelaufen ist.

5. Der Klägerin Elzbieta Gloszczuk, die Ehefrau des Klägers und ebenfalls polnische Staatsangehörige, wurde am 19. Januar 1991 die Einreise in das Vereinigte Königreich auch aufgrund eines Visums gestattet, das eine einmalige Einreise erlaubte. Da der entsprechende Stempel in ihrem Pass unleserlich war, wurde sie nach nationalem Recht so behandelt, als wäre ihr die Einreise in das Vereinigte Königreich für sechs Monate mit der Auflage erteilt worden, dass sie keine bezahlte oder unbezahlte selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit aufnimmt.

6. Sie beantragte am 25. Februar 1991 eine Verlängerung ihres Besuchervisums beim IND. Das IND teilte ihr mit Schreiben vom 9. April 1991 mit, dass es noch zu früh sei, einen solchen Antrag zu behandeln, dass aber sechs Monate die Höchstbleibezeit für Besucher seien. Der Grund für die Ablehnung war also derselbe wie derjenige, der zur Ablehnung des Antrags des Klägers geführt hatte.

7. In Beantwortung dieses Schreibens schrieb die Klägerin dem IND am 15. April 1991, dass sie aufgrund der erhaltenen Informationen das Vereinigte Königreich am Ende ihrer Aufenthaltszeit verlassen werde. Das wurde als Rücknahme ihres Antrags auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis behandelt. Sie verließ das Vereinigte Königreich jedoch nicht. Sie verblieb mit ihrem Ehemann im Vereinigten Königreich. Auch sie wurde damit zum „overstayer".

8. Der Kläger beeidete, dass er bei seiner Einreise in das Vereinigte Königreich nicht die Absicht gehabt habe, die Beamten zu täuschen oder dort zu bleiben. Er sei als Besucher gekommen, habe sich dann aber entschlossen, länger zu bleiben, da bei seiner Ehefrau gesundheitliche Probleme aufgetreten seien. Am 1. Oktober 1993 wurde ihr Sohn, Kevin Gloszczuk, geboren. Nach dem Vorbringen der Kläger waren sie aufgrund dieser Ereignisse nicht mehr in der Lage, nach Polen zurückzukehren.

9. Am 31. Januar 1996 schrieb der Klägervertreter an den Beklagten, um ihm mitzuteilen, dass der Kläger den Lebensunterhalt für sich selbst und seine Frau seit 1991 durch Arbeit in der Bauindustrie gesichert habe. Er beantragte, das Recht der Kläger nach Artikel 44 des Abkommens mit Polen anzuerkennen, sich im Vereinigten Königreich zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit niederzulassen. Die Kläger hätten aufgrund dieser Vorschrift ein „durchsetzbares Gemeinschaftsrecht" und damit das Recht zur Einreise in das Vereinigte Königreich und zum dortigen Aufenthalt, ohne eine gesonderte „Erlaubnis" nach nationalem Recht zu benötigen.

10. Mit Schreiben vom 26. Februar 1996 verlangte der Beklagte weitere Angaben zur Berufstätigkeit des Klägers. Mit Schreiben vom 15. März 1996 teilte dieser ihm mit, dass sein Betrieb als selbständiger Bauunternehmer förmlich am 27. März 1995 gegründet worden sei. Er legte Abrechnungen für das am 31. März 1996 endende Wirtschaftsjahr vor, aus denen sich ein Nettogewinn von 10 900 GBP ergab, sowie eine Erklärung vom 12. März 1996, dass er nicht beabsichtige, auf dem Arbeitsmarkt des Vereinigten Königreichs unselbständig tätig zu werden.

11. Mit Schreiben vom 25. April 1996 lehnte der Beklagte die klägerischen Anträge ab. In den ablehnenden Bescheiden hieß es ausdrücklich, die Kläger hätten die Befristungen und Auflagen ihrer ursprünglichen Einreiseerlaubnis nicht beachtet und zum Zweck der Erlangung der Einreiseerlaubnis falsche Erklärungen abgegeben.

12. Mit Schreiben vom 8. Mai 1996 fochten die Kläger diese Bescheide an. Sie wiederholten ihren Antrag, der Beklagte solle ihr Recht anerkennen, nach Artikel 44 des Abkommens mit Polen ohne „Erlaubnis" im Vereinigten Königreich zu verbleiben [3]. Der Beklagte widerrief seine Bescheide nicht. Mit Schreiben vom 19. Juli 1996 beantragten die Kläger daher die Zulassung ihrer Klage mit der Begründung, der Beklagte habe ihr Recht auf Niederlassung missachtet.

13. Mit Schreiben vom 12. Februar 1997 beantragten die Kläger beim Beklagten eine erneute Prüfung ihres Falles und legten neue Unterlagen bei. Das IND forderte die Kläger mit Schreiben vom 17. Februar 1997 gezielt auf, zu dem Vorwurf Stellung zu nehmen, sie hätten beide falsche Erklärungen abgegeben und/oder bei ihrem Bemühen um Einreise wesentliche Umstände nicht offen gelegt. Die Kläger antworteten am 19. Februar 1997, sie könnten sich kaum mehr erinnern, welcher Eindruck damals entstanden sei. Die Anhörung sei durch Dolmetscher erfolgt, wobei nicht bekannt sei, ob es sich dabei um zugelassene Dolmetscher oder um Mitreisende gehandelt habe.

14. Mit Schreiben vom 4. März 1997 bestätigte der Beklagte seine Bescheide vom 25. April 1996. Er ging dabei davon aus, dass das Europa-Abkommen mit Polen nur solchen Personen Rechte gewähre, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhielten. Die Kläger jedoch hätten sich nicht rechtmäßig im Vereinigten Königreich aufgehalten, weil sie „overstayer" seien. Zur weiteren Begründung wurde angegeben, dass die Kläger die ursprüngliche Einreiseerlaubnis aufgrund falscher Angaben erlangt hätten als auch darauf, dass sie die Befristung der Erlaubnis missachtet hätten und nach deren Ablauf im Vereinigten Kö-

3 — Nach den Ausführungen des vorlegenden Gerichts ist zwischen den Parteien des Ausgangsverfahrens unstreitig, dass ein etwaiger Anspruch der Klägerin und ihres Sohnes von einem Aufenthalts- bzw. Niederlassungsrecht des Klägers abhängig ist.

nigreich geblieben seien. Berücksichtigt wurde auch der Umstand, dass der Kläger die bei der ursprünglichen Einreiseerlaubnis erteilte ausdrückliche Auflage verletzt habe, da er bereits vor seinem Antrag auf Niederlassung zur Ausübung einer selbständigen Tätigkeit vom 31. Januar 1996 gearbeitet habe.

15. Am 28. Oktober 1997 wurde die Klage vom vorlegenden Gericht zugelassen.

III — Vorlagefragen

16. Da sich die Kläger in diesem Verfahren auf ein aus dem Europa-Abkommen mit Polen abgeleitetes Aufenthalts- und Niederlassungsrecht beriefen — der Wortlaut der in den Vorlagefragen angesprochenen Artikel ist in den nachfolgenden Nummern 18 bis 21 zitiert —, hat der High Court of Justice (England und Wales) dem Gerichtshof folgende Fragen zur Auslegung dieses Abkommens vorgelegt:

1. Räumt Artikel 44 des Abkommens zwischen der EG und der Republik Polen (Abkommen; ABl. 1993, L 348, S. 2) einem polnischen Staatsangehörigen ein Niederlassungsrecht ein, dessen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat nach nationalem Ausländerrecht rechtswidrig ist, weil er gegen die ihm bei seiner Einreise als Besucher ausdrücklich auferlegte Befristung seines Aufenthalts in diesem Mitgliedstaat verstoßen hat, wenn dieser Verstoß geschah, bevor er Selbständiger wurde und bevor er beantragt hat, eine Geschäftstätigkeit nach Artikel 44 des Abkommens aufnehmen und ausüben zu können?

2. Bejahendenfalls: Hat Artikel 44 des Abkommens in der nationalen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten ungeachtet des Artikels 58 des Abkommens unmittelbare Wirkung?

3. Bejahendenfalls:

   i) Inwieweit kann ein Mitgliedstaat seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Einreise und Aufenthalt, Beschäftigung, Beschäftigungsbedingungen, Niederlassung von natürlichen Personen und Erbringung von Dienstleistungen auf Personen anwenden, die sich auf Artikel 44 des Abkommens berufen, ohne den Vorbehalt im vorletzten Satz des Artikels 58 Absatz 1 und u. a. den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verletzen?

ii) Unter welchen Umständen gestattet Artikel 58, falls überhaupt, einen Antrag nach Artikel 44 abzulehnen, wenn der Aufenthalt des Antragstellers im Mitgliedstaat aus sonstigen Gründen rechtswidrig ist?

IV — Einschlägige Vorschriften des Europa-Abkommens mit Polen

17. Das Europa-Abkommen mit Polen [4] (im Folgenden auch: EAP) wurde „in Anbetracht des Eintretens der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten sowie Polens für die Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Freiheiten, die die eigentliche Grundlage der Assoziation bilden" [5], geschlossen. In der 15. Begründungserwägung des Abkommens heißt es ferner:

„In der Erkenntnis, dass Polen letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft anstrebt und dass diese Assoziation nach Auffassung der Vertragsparteien zur Verwirklichung dieses Ziels beitragen wird ..."

18. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 EAP wird „zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Polen andererseits ... eine Assoziation gegründet".

19. Die Ziele dieser Assoziation sind in Artikel 1 Absatz 2 genannt. Es handelt sich dabei um die Schaffung eines geeigneten Rahmens für den politischen Dialog zwischen den Vertragsparteien, die Ausweitung des Handels und Förderung ausgewogener Wirtschaftsbeziehungen sowie die Schaffung eines geeigneten Rahmens für die schrittweise Integration Polens in die Gemeinschaft.

20. Titel IV des Abkommens regelt die „Freizügigkeit der Arbeitnehmer, [das] Niederlassungsrecht [und den] Dienstleistungsverkehr".

21. Die Bestimmungen über das Niederlassungsrecht sind in Kapitel II dieses Titels aufgeführt.

Hierzu bestimmt insbesondere Artikel 44 Folgendes:

„...

4 — Zitiert in Fußnote 2.

5 — Siehe dritte Begründungserwägung.

(3) Die Mitgliedstaaten gewähren vom Inkrafttreten dieses Abkommens [6] an für die Niederlassung polnischer Gesellschaften und Staatsangehöriger ... eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Gesellschaften und Staatsangehörigen, und für die Geschäftstätigkeit der in ihrem Gebiet niedergelassenen polnischen Gesellschaften und Staatsangehörigen eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Gesellschaften und Staatsangehörigen.

(4) Im Sinne dieses Abkommens

a) bedeutet *Niederlassung*:

i) im Fall der Staatsangehörigen das Recht auf Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie auf Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften, die sie tatsächlich kontrollieren. Die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit und einer Geschäftstätigkeit durch Staatsangehörige umfasst nicht die Suche oder Annahme einer Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt und verleiht nicht das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt der anderen Vertragspartei. Die Bestimmungen dieses Kapitels gelten nicht für diejenigen, die nicht ausschließlich eine selbständige Tätigkeit ausüben;

ii) ...

b) ...

c) umfassen *Erwerbstätigkeiten*: insbesondere gewerbliche Tätigkeiten, kaufmännische Tätigkeiten, handwerkliche Tätigkeiten und freiberufliche Tätigkeiten.

...“

22. In Kapitel IV von Titel IV des Abkommens sind allgemeine Bestimmungen genannt. Artikel 58 sieht in Absatz 1 folgende Regelung vor:

„(1) Für die Zwecke des Titels IV dieses Abkommens werden die Vertragsparteien durch keine Bestimmung dieses Abkommens daran gehindert, ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Einreise und Aufenthalt, Beschäftigung, Beschäftigungsbedingungen, Niederlassung von natürlichen Personen und Erbringung von Dienstleistungen anzuwenden, sofern sie dies nicht in einer Weise tun, durch die die Vorteile, die einer Vertragspartei aus einer Abkommensbestimmung erwachsen zunichte gemacht oder verringert werden. ...“

6 — Entsprechend Artikel 121 EAP ist das am 16. Dezember 1991 unterzeichnete Abkommen am 1. Februar 1994 in Kraft getreten, also erst zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Kläger bereits seit mehr als drei Jahren im Vereinigten Königreich aufhielten.

V — Vorbringen der Beteiligten

23. Die Kläger vertreten die Auffassung, Artikel 44 EAP gewähre polnischen Staatsangehörigen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit als Selbständige in einem Mitgliedstaat aufnehmen oder weiterführen wollen, ein Niederlassungsrecht und ein damit verbundenes — auch für die Familienangehörigen geltendes — Aufenthaltsrecht. Dieses Recht bestehe unabhängig vom einreiserechtlichen Status der Antragsteller. Es könne jedenfalls nicht von einer Aufenthaltsgenehmigung oder einer anderen Form der Erlaubnis, die im Ermessen des Mitgliedstaats stehe, abhängig gemacht werden.

24. Artikel 44 EAP enthalte eine Verpflichtung, die hinreichend klar und bestimmt sei und nicht vom Erlass weiterer Durchführungsmaßnahmen abhänge, um unmittelbar anwendbar zu sein. Die Regelung des Artikels 58 EAP habe hierauf keine Auswirkungen.

25. Die Mitgliedstaaten könnten ihre nationalen Bestimmungen betreffend Einreise, Aufenthalt und Niederlassung natürlicher Personen nur insoweit auf Personen, die sich auf ihr Niederlassungs- und Aufenthaltsrecht nach Artikel 44 EAP berufen, anwenden, soweit dies nicht auf eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder Einschränkung dieser Rechte hinauslaufe. Daher enthalte Artikel 58 EAP keine zusätzliche Rechtsgrundlage, um einen auf Artikel 44 EAP gestützten Antrag zurückzuweisen. Sollte eine solche Zurückweisung aufgrund von Artikel 58 EAP dennoch möglich sein, so sei hierbei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

26. Nach Auffassung der britischen Regierung räumt Artikel 44 EAP polnischen Staatsangehörigen, die sich unter Verstoß gegen Einreisebestimmungen auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, kein Niederlassungsrecht ein. Hilfsweise wird vorgetragen, Artikel 44 EAP sei nicht unmittelbar anwendbar, was dadurch belegt sei, dass es einen besonderen Artikel 58 gebe. Ein polnischer Staatsangehöriger könne sich nur auf eine Gleichberechtigung hinsichtlich der Niederlassung berufen, wenn er nationale Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen im Sinne von Artikel 58 EAP beachtet habe.

27. Ein Mitgliedstaat könne demzufolge weiterhin seine Einreise-, Aufenthalts- und Niederlassungsbestimmungen auf polnische Staatsangehörige anwenden, sofern die Ausübung des Niederlassungsrechts dadurch nicht unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werde. Dies entspreche den Grundsätzen des Diskriminierungsverbots und der Verhältnismäßigkeit. Gemäß Artikel 58 EAP könne ein Mitgliedstaat somit von einem polnischen Staatsangehörigen, der sich nach der Einreise aus anderen Gründen als denen der Niederlassung auf dem Gebiet dieses Mit-

gliedstaats illegal aufhält, den Nachweis verlangen, dass die Aufnahme oder Ausübung einer selbständigen Tätigkeit tatsächlich beabsichtigt sei und dass diese Tätigkeit finanziell erfolgreich sein werde. Im Fall eines illegalen Aufenthalts sei dann die Zurückweisung eines auf Artikel 44 EAP gestützten Antrags rechtmäßig.

28. Die belgische, die deutsche, die spanische, die französische, die irische, die niederländische sowie die österreichische Regierung und die Kommission kommen in ihren Ausführungen im Wesentlichen zu dem gleichen Ergebnis wie die Regierung des Vereinigten Königreichs, wenn auch mit zum Teil unterschiedlicher Argumentation. Auf das Vorbringen dieser Beteiligten sowie das weitere Vorbringen der Kläger und der britischen Regierung wird — soweit erforderlich — im Rahmen der Stellungnahme einzugehen sein.

VI — Stellungnahme

29. Die in diesem Vorabentscheidungsverfahren vorgelegten Fragen zielen allesamt darauf ab, zu klären, ob jemand aus Artikel 44 EAP ein unmittelbares Niederlassungsrecht beziehungsweise ein daraus abgeleitetes eigenständiges Aufenthaltsrecht gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat geltend machen kann, und zwar insbesondere auch dann, wenn sich die betreffende Person im Zeitpunkt der Antragstellung bereits seit 3 Jahren und sogar noch vor Inkrafttreten des Abkommens illegal in dem Mitgliedstaat aufhält.

30. Es ist jedoch nochmals — siehe oben, Fußnote 2 in Nummer 12 — darauf hinzuweisen, dass sich im vorliegenden Fall lediglich der Kläger auf die Ausübung einer selbständigen Tätigkeit berufen, die Klägerin hingegen allenfalls als Familienangehörige ein Aufenthaltsrecht geltend machen könnte. Da in beiden Fällen die gleichen rechtlichen Folgen im Fall des Bestehens dieser Ansprüche eintreten würden, kann im Folgenden auf beide Kläger im Rahmen einer Prüfung Bezug genommen werden.

1) *Zu den ersten beiden Fragen*

31. Vorab ist anzumerken, dass — wie auch die Kommission und die Regierung Irlands vorgeschlagen haben — die Reihenfolge der Vorlagefragen umzustellen und zunächst darauf einzugehen ist, ob sich die Kläger überhaupt direkt vor einem nationalen Gericht auf Artikel 44 EAP berufen bzw. ob sie daraus das von ihnen angestrebte Aufenthaltsrecht ableiten können. Sollte dies nämlich gar nicht erst der Fall sein, wären alle weiteren Fragen, die in diesem Vorabentscheidungsverfahren ge-

stellt wurden, zwangsläufig nur hypothetischer Natur.

a) Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

32. Bevor auf die einzelnen Bestimmungen des Europa-Abkommens eingegangen wird, ist die Zuständigkeit des Gerichtshofes zu prüfen.

33. Assoziierungsabkommen bilden nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung, womit eine weitgehende Zuständigkeit des Gerichtshofs verbunden ist [7].

34. Diese Rechtsprechung gilt auch für Europa-Abkommen. Die Bezeichnung des Abkommens mit Polen als Europa-Abkommen hat insofern keinerlei andere rechtliche Bedeutung. Wurden die ersten Abkommen, die mit Drittstaaten geschlossen wurden, noch als Assoziierungsabkommen bezeichnet, so erhielten die späteren die Bezeichnung Kooperationsabkommen. Die Abkommen, die mit den mittel- und osteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) geschlossen wurden, erhielten dagegen die Bezeichnung Europa-Abkommen. Der Begriff Europa-Abkommen trägt dem Umstand Rechnung, dass auch die MOE-Staaten politisch zu Europa gehören und eine spätere Mitgliedschaft in der Europäischen Union anstreben.

35. Bislang liegt zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei eine umfangreiche Rechtsprechung des Gerichtshofes vor. Da dieses Abkommen mit dem auf den vorliegenden Fall anwendbaren Abkommen mit Polen durchaus vergleichbar ist, kann im Folgenden — zumindest teilweise — auf die diesbezüglich ergangene Rechtsprechung verwiesen werden. Diese betrifft sowohl Zuständigkeits- als auch Auslegungsfragen, so dass auch im Rahmen des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens im Hinblick auf das Europa-Abkommen auf diese Rechtsprechung zumindest partiell zurückgegriffen werden kann.

36. Allerdings bestehen zwischen dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei einerseits und dem Europa-Abkommen mit Polen andererseits doch gewisse Unterschiede, so dass man keinesfalls die gesamte Rechtsprechung zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei auf das Europa-Abkommen mit Polen wird übertragen können. Dies ist auch aufgrund der deutlich unterschiedlichen sekundärrechtlichen Ausgestaltung jeweils im Einzelfall zu prüfen. Auch nach der ständigen Rechtsprechung ist ein völkerrechtlicher Vertrag nicht nur nach seinem Wortlaut, sondern auch im Licht seiner Ziele auszulegen [8].

7 — Urteile vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86 (Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnrn. 7 bis 12) und vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89 (Sevince, Slg. 1990, I-3461, Randnrn. 8 bis 12).

8 — Urteil vom 2. März 1999 in der Rechtssache C-416/96 (Eddline El-Yassini, Slg. 1999, I-1209, Randnr. 47).

37. Bezüglich der Zuständigkeit des Gerichtshofes ergeben sich jedoch keine Unterschiede zwischen dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei und dem Europa-Abkommen mit Polen. Bei beiden Abkommen handelt es sich jeweils um ein Abkommen im Sinne von Artikel 238 EG-Vertrag (jetzt Artikel 310 EG). Zu Abkommen, die gemäß Artikel 238 EG-Vertrag geschlossen werden, hat der Gerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung entschieden, dass ihm diesbezüglich die umfassende Zuständigkeit zur Auslegung solcher Abkommen zusteht [9].

38. Somit ist die Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Abkommen mit der Türkei, zumindest bezüglich der Zuständigkeit für die Interpretation und Auslegung von Bestimmungen der Europa-Abkommen übertragbar, woraus sich also ergibt, dass der Gerichtshof für die Beantwortung der ihm in diesem Fall vorgelegten Fragen zuständig ist.

b) Unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen des Europa-Abkommens

39. Betreffend die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit von einzelnen Bestimmungen von Assoziierungsabkommen hat der Gerichtshof die Grundsätze, die er in Bezug auf Richtlinienbestimmungen entwickelt hat, auch auf Assoziierungsabkommen angewandt [10]. Diese Regeln können aufgrund des oben beschriebenen verwandten Ursprungs und der vergleichbaren Ziele von Assoziations- und Europa-Abkommen übertragen werden.

40. Bestimmungen sind dann als unmittelbar anwendbar anzusehen, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlautes und im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthalten, deren Erfüllung nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängig ist [11].

41. Da die von den Klägern geltend gemachten Rechte, wenn überhaupt, nur aus Artikel 44 Absatz 3 EAP resultieren können, wird nachfolgend auch nur Artikel 44 Absatz 3 EAP auf seine unmittelbare Wirkung untersucht, jedoch unter Berücksichtigung der Wirkung weiterer Bestimmungen des Abkommens.

42. Artikel 44 Absatz 3 EAP gilt es an den vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätzen zu prüfen:

Wie auch insbesondere die Regierungen Belgiens, Italiens, Spaniens und Frankreichs

9 — Urteil in der Rechtssache Demirel (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 8) und Urteil vom 16. Juni 1998 in der Rechtssache C-53/96 (Hèrmes International, Slg. 1998, I-3603, Randnrn. 22 bis 29 mit weiteren Nachweisen).

10 — Urteile vom 26. Oktober 1982 in der Rechtssache 104/81 (Kupferberg, Slg. 1982, 3641, Randnrn. 22 bis 26) und in der Rechtssache Demirel (zitiert in Fußnote 7, Randnrn. 7 bis 12).

11 — Siehe u. a. Urteil vom 4. Mai 1999 in der Rechtssache C-262/96 (Sürül, Slg. 1999, I-2685, Randnr. 60 mit weiteren Nachweisen).

vertreten, ist das in Artikel 44 Absatz 3 EAP beschriebene Niederlassungsrecht, aber auch nur das Niederlassungsrecht als solches, eine klare und nicht an Bedingungen geknüpfte, eindeutige Gleichbehandlungsklausel, welche unmittelbar anwendbar ist. Diese untersagt es den Mitgliedstaaten, nach Inkrafttreten des EAP auf polnische Staatsangehörige, die sich nach den Bestimmungen des Abkommens niederlassen wollen, eine weniger günstige Behandlung anzuwenden als gegenüber den eigenen Staatsangehörigen.

43. Im Vergleich zu anderen Bestimmungen dieses Abkommens handelt es sich hier nicht um eine Regelung, die nur einen reinen Programmcharakter hat und zur unmittelbaren Anwendbarkeit von noch zu fällenden Assoziationsratsbeschlüssen [12] abhängig ist. Dies ist beispielsweise für die Bereiche Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Artikel 39 Absatz 1 und Dienstleistungsverkehr nach Artikel 55 Absatz 3 EAP der Fall, da dort ausdrücklich von noch zu treffenden Maßnahmen die Rede ist.

44. Weder aus dem Wortlaut von Artikel 44 Absatz 3 EAP noch aus auf Artikel 44 Absatz 3 EAP anwendbaren Artikeln ergeben sich Hinweise auf diesbezüglich noch zu fällende Assoziationsratsbeschlüsse. Im Gegensatz hierzu enthielten die Bestimmungen des Abkommens mit der Türkei in Bezug auf die Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmer den Hinweis, dass der genaue Zeitplan und die Reihenfolge der Umsetzung dieser Bestimmungen in zukünftigen Assoziationsratsbeschlüssen festgelegt werden müssten [13]. Viele Bestimmungen des Assoziierungsabkommens mit der Türkei erlangten erst durch die sekundärrechtliche Ausgestaltung durch den Assoziationsrat unmittelbare Wirkung [14].

45. Auch Sinn und Zweck des Europa-Abkommens mit Polen widersprechen nicht der unmittelbaren Anwendbarkeit von Artikel 44 Absatz 3 EAP. Aus den Begründungserwägungen leiten sich die unmittelbaren Ziele des Abkommens ab, die auch in Artikel 1 Absatz 2 EAP — siehe oben, Nummer 19 — aufgelistet sind.

46. Der Umstand, dass mit diesem Europa-Abkommen inzident im Wesentlichen die wirtschaftliche Entwicklung Polens gefördert werden soll und deshalb ein Ungleichgewicht zwischen den jeweiligen Verpflichtungen der Gemeinschaft besteht, schließt nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu vergleichbaren Assoziierungsabkommen nicht aus, dass die Gemeinschaft die unmittelbare Wirkung einiger dieser Bestimmungen anerkennt [15].

12 — Zum Assoziationsrat heißt es in Artikel 3 Absatz 2 EAP: „Auf Ministerebene findet der politische Dialog im Assoziationsrat statt. Dieser ist allgemein für alle Fragen zuständig, die die Vertragsparteien ihm vorzulegen wünschen." Weitere Bestimmungen über den Assoziationsrat finden sich in den Artikeln 102 bis 107 EAP.

13 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Demirel (zitiert in Fußnote 7, Randnr. 16).

14 — Vgl. Urteil in der Rechtssache Sevince (zitiert in Fußnote 7, Randnrn. 27 ff.).

15 — Urteile vom 12. Dezember 1995 in der Rechtssache C-469/93 (Chiquita Italia, Slg. 1995, I-4533 Randnr. 34) und vom 11. Mai 2000 in der Rechtssache C-37/98 (Savas, Slg. 2000, I-2927, Randnr. 53).

47. Ein weiteres Indiz für die unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 44 Absatz 3 EAP ergibt sich jedoch daraus, dass Artikel 44 Absatz 3 EAP dem aufnehmenden Mitgliedstaat kein Ermessen bei der Entscheidung bezüglich eines Niederlassungsrechts gegenüber einem polnischen Staatsangehörigen einräumt.

48. Entgegen der Auffassung der Kläger entsprechen allerdings die aus Artikel 44 Absatz 3 EAP verliehenen Rechte nicht dem Recht auf Niederlassung aus Artikel 52 EG-Vertrag (jetzt Artikel 43 EG), dessen direkte Anwendbarkeit der Gerichtshof in seiner ständigen Rechtsprechung bejaht hat [16]. Hierauf kommt es im vorliegenden Fall jedoch nicht mehr an. Zum einen ist der Wortlaut der beiden Vorschriften nicht identisch [17] und zum anderen erklärt sich die unterschiedliche Behandlung aus der unterschiedlichen Zielrichtung, die mit den beiden Vertragswerken verfolgt wird.

49. Während es bei dem EAP um die schrittweise Integration Polens geht und die Aufnahme in die Europäische Union keinesfalls einem Automatismus unterliegt, sind die Ziele des EG-Vertrags viel umfassender und tiefgreifender. Dort geht es um die Schaffung eines Binnenmarktes, für dessen Einrichtung es notwendigerweise auf die Beseitigung der Hindernisse für den Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ankommt (vgl. Artikel 3 Buchstabe c EG-Vertrag — nach Änderung jetzt Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c EG).

50. Aus dem Vorstehenden ergibt sich somit unter Berücksichtigung des Wortlauts sowie von Sinn und Zweck der Bestimmung, dass Artikel 44 Absatz 3 EAP in Bezug auf das Niederlassungsrecht selbständiger polnischer Staatsangehöriger zum selbständigen Tätigwerden unmittelbare Wirkung hat. Damit ist jedoch noch nichts über ein möglicherweise bestehendes Aufenthaltsrecht gesagt. Um beurteilen zu können, inwieweit Artikel 44 Absatz 3 EAP ein selbständiges und vom nationalen Recht unabhängiges Aufenthaltsrecht verleiht, muss die Tragweite dieser Vorschrift geklärt werden.

c) Zur Tragweite von Artikel 44 Absatz 3 EAP

51. Die Kläger machen sowohl in ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen als auch in der mündlichen Verhandlung im Wesentlichen geltend, aus dem in Artikel 44 Absatz 3 EAP statuierten Niederlassungsrecht stehe ihnen gleichzeitig ein implizites Aufenthaltsrecht in dem betreffenden Mitgliedstaat zu, ungeachtet dessen, dass sie sich in dem aufnehmenden Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der auf Artikel 44 Absatz 3 EAP gestützten Antragstellung bereits seit 3 Jahren unter Verstoß gegen das nationale Einwanderungsrecht aufgehalten hätten.

16 — Urteil vom 21. Juni 1974 in der Rechtssache 2/74 (Reyners, Slg. 1974, 631).

17 — Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes führt zudem der Umstand, dass ein Artikel eines Assoziationsabkommens einen ähnlichen Wortlaut zu einer Bestimmung des EG-Vertrages hat, keinesfalls automatisch dazu, dass diese Bestimmungen eine identische Interpretation erfahren müssen (siehe hierzu Urteil vom 1. Juli 1993 in der Rechtssache C-312/91, Metalsa, Slg. 1993, I-3751, Randnrn. 11 bis 20).

52. Die Argumente der Kläger zur Unbeachtlichkeit der Illegalität ihres Aufenthalts in dem Mitgliedstaat vor dem Hintergrund eines Antrags bezüglich Artikel 44 Absatz 3 EAP überzeugen nicht. Sie verkennen, dass im Rahmen des Artikels 44 Absatz 3 EAP klar zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsrecht zu trennen ist.

53. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Artikel 44 Absatz 3 EAP betrifft diese Vorschrift nur das Niederlassungsrecht polnischer Staatsangehöriger in einem Mitgliedstaat. Von einem daraus ableitbaren impliziten Aufenthaltsrecht ist an keiner Stelle des Abkommens die Rede.

54. Da der Gerichtshof bei der Herleitung von Freiheitsrechten in Bezug auf Niederlassungsrechte stets die Ziele des jeweiligen Vertragswerks als Maßstab für seine Prüfung gewählt hat [18], gilt es diesen Maßstab auch bei der Herleitung von Aufenthaltsrechten aus dem Niederlassungsrecht des Artikel 44 Absatz 3 EAP zu beachten. Aus der bewussten Beschränkung des Regelungsbereichs des Abkommens ergibt sich, dass Artikel 44 Absatz 3 EAP ein reines Diskriminierungsverbot bzw. ein Gebot der Inländergleichbehandlung etabliert, aber kein darüber hinausgehendes Aufenthaltsrecht.

55. In seiner ständigen Rechtsprechung zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei hat der Gerichtshof wiederholt festgestellt, dass die betreffenden Vorschriften beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts die Befugnisse der Mitgliedstaaten unberührt lassen, insbesondere Vorschriften über die Einreise und den Aufenthalt türkischer Staatsangehöriger in ihr Hoheitsgebiet zu erlassen [19].

56. Etwas anderes kann für die Auslegung von Artikel 44 Absatz 3 EAP nicht gelten. Entgegen der Ansicht der Kläger ist diese Rechtsprechung auf das EAP übertragbar. Die Auffassung, dass das EAP in diesem Punkt weiter als das Assoziierungsabkommen mit der Türkei gehe, ist nicht haltbar. Dies zeigt folgender Vergleich der beiden Abkommen in Bezug auf das Niederlassungsrecht:

— Das Assoziierungsabkommen mit der Türkei

57. Das Abkommen hat nach seinem Artikel 2 Absatz 1 und der zweiten Begründungserwägung zum Ziel, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern. Sobald das Funktionieren des Abkommens es gestattet, dass die Türkei die Verpflich-

18 — Urteil vom 7. Juli 1976 in der Rechtssache 118/75 (Watson und Belmann, Slg. 1976, 1185, 1198, Randnr. 16).

19 — Urteile vom 23. Januar 1997 in der Rechtssache C-171/95 (Tetik, Slg. 1997, I-329, Randnr. 21), vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-237/91 (Kus, Slg. 1992, I-6781, Randnr. 25) und in der Rechtssache Savas (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 58).

tungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen (so Artikel 28 dieses Abkommens).

58. Artikel 41 des Zusatzprotokolls dieses Assoziierungsabkommens bestimmt, dass sich die Vertragsparteien verpflichten, untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einzuführen.

59. Der größte Bereich der aus dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei mittlerweile abgeleiteten Rechte beruht jedoch auf den bisher ergangenen und sehr konkreten Assoziationsratsbeschlüssen.

— Das Europa-Abkommen mit Polen

60. Gemäß Artikel 1 Absatz 2 EAP wird die Schaffung eines geeigneten Rahmens für den politischen Dialog und die schrittweise Integration Polens in die Gemeinschaft, die Ausweitung des Handels sowie die Förderung ausgewogener Wirtschaftsbeziehungen anvisiert. Die fünfzehnte Begründungserwägung unterstreicht außerdem, dass mit dem Europa-Abkommen letztendlich die Mitgliedschaft Polens in der Gemeinschaft angestrebt wird.

61. Nach Artikel 44 Absatz 3 EAP gewähren die Mitgliedstaaten polnischen Staatsangehörigen für die Niederlassung eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Staatsangehörigen.

62. Beim Vergleich der beiden Abkommen wird deutlich, dass sie beide nicht das Ziel haben, die Beseitigung aller Hindernisse für den freien Personenverkehr anzustreben. In beiden Abkommen ist außerdem nur von einer Ausweitung des Handels und der Schaffung eines Rahmens für die schrittweise Integration in die Gemeinschaft die Rede, nicht aber von einem mit dem EG-Vertrag übereinstimmenden Rahmen.

63. Artikel 58 EAP, zu dem eine vergleichbare Vorschrift im Assoziierungsabkommen mit der Türkei fehlt, macht in diesem Zusammenhang durch die ausdrückliche Erwähnung der Begriffe Einreise und Aufenthalt umso deutlicher, dass diese Regelungsbereiche in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben sollen und stellt damit klar, was sich bereits aus der Rechtsprechung zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei ergibt.

64. Insbesondere die bisher im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Türkei ergangenen Assoziationsratsbeschlüsse machen aber deutlich, dass auf dem Gebiet der Freizügigkeit und des Niederlassungsrechts das Assoziierungsabkommen mit der Türkei deutlich weiter entwickelt ist als das EAP. Auch hieraus ergibt sich, dass polnischen Staatsangehörigen zum Tätigwerden

als Selbständige nicht mehr Rechte als türkischen Staatsangehörigen in Bezug auf das Assoziierungsabkommen mit der Türkei verliehen werden können.

65. Im Hinblick auf den sich vergleichsweise zügig angestrebten Beitritt Polens in die Gemeinschaft versuchten die Kläger, dem EAP eine größere Tragweite beizumessen als dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei. Dabei wird jedoch missverstanden, dass unbedingt zwischen der politischen und rechtlichen Bedeutung eines Abkommens unterschieden werden muss.

66. Trotz der oben festgestellten teilweisen Übertragbarkeit der Rechtsprechung zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei ist die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu einem impliziten Aufenthaltsrecht türkischer Arbeitnehmer im Rahmen des mit der Türkei geschlossenen Assoziierungsabkommens [20] auf den vorliegenden Fall, in dem es um das Niederlassungsrecht selbständig tätiger polnischer Staatsangehöriger geht, insoweit nicht übertragbar. Nach dieser Rechtsprechung implizieren die den türkischen Arbeitnehmern auf dem Gebiet der Beschäftigung eingeräumten Rechte zwangsläufig, dass dem Betroffenen ein Aufenthaltsrecht zusteht, da sonst das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt und auf Ausübung einer Beschäftigung völlig wirkungslos wäre. Abgeleitet wurde dieses implizite Aufenthaltsrecht jedoch einzig und allein aus dem Assoziationsratsbeschluss 1/80 über die Entwicklung der Assoziation vom 19. September 1980. Eine diesem Beschluß vergleichbare Regelung gibt es im Bereich des Europa-Abkommens mit Polen nicht.

67. Diese eigentlich nur auf türkische Arbeitnehmer bezogene Rechtsprechung hat der Gerichtshof mittlerweile auch auf Vorschriften betreffend die Niederlassungsfreiheit türkischer Staatsangehöriger in einem Mitgliedstaat angewandt [21]. Der Gerichtshof hat dabei aber ausdrücklich betont, dass das implizite Aufenthaltsrecht nur speziell für das Assoziierungsabkommen mit der Türkei gilt [22]. Daraus ergibt sich klar und deutlich, dass diese Grundsätze im Rahmen des Europa-Abkommens mit Polen beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts — solange also noch entsprechende Assoziationsratsbeschlüsse fehlen — keine Anwendung finden können.

68. Auch die in Artikel 44 Absatz 4 EAP enthaltene Definition des Niederlassungsbegriffs [23] zeigt deutlich, dass nach dem EAP eine strikte Trennung zwischen polnischen Arbeitnehmern und Selbständigen erfolgen muss, so dass Rechte, die möglicherweise für Arbeitnehmer gelten, keinesfalls bedingungslos auch auf Selbständige übertragbar sind.

20 — Urteile Sevince und Kus (zitiert in den Fußnoten 7 und 19) und Urteil vom 6. Juni 1995 in der Rechtssache C-434/93 (Bozkurt, Slg. 1995, I-1475, Randnr. 28).

21 — Urteil in der Rechtssache Savas (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 63).

22 — Urteil in der Rechtssache Savas (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 49).

23 — In Artikel 44 Absatz 4 EAP heißt es: „... Die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit und einer Geschäftstätigkeit umfasst nicht die Suche oder Annahme einer Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt der anderen Vertragspartei und verleiht nicht das Recht auf Zugang zum Arbeitsmarkt der anderen Vertragspartei. Die Bestimmungen dieses Artikels gelten nicht für diejenigen, die nicht ausschließlich eine selbstständige Tätigkeit ausüben; ..."

69. Auch aus folgender Überlegung ergibt sich, dass das polnischen Staatsangehörigen in Artikel 44 Absatz 3 EAP eingeräumte Niederlassungsrecht kein implizites Aufenthaltsrecht begründen kann. Der Gerichtshof hat nämlich selbst in den Fällen, in denen für selbständige türkische Staatsangehörige aufgrund des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 ein Aufenthaltsrecht anerkannt wurde, von diesem Grundsatz wiederum dann eine Ausnahme gemacht, wenn sich die Antragsteller zum Zeitpunkt der Antragstellung unter Verstoß gegen das nationale Einwanderungsrecht in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhielten[24]. In den betreffenden Fällen hatte sich jeweils ein türkischer Staatsangehöriger seine ursprüngliche Aufenthaltserlaubnis in einem Mitgliedstaat nur durch die Vorspiegelung falscher Tatsachen erschlichen.

70. Es wäre nun absolut systemwidrig, Personen aus Drittstaaten, für die die EG keine so konkreten Umsetzungsbeschlüsse wie den Assoziationsratsbeschluss 1/80 im Rahmen des Assoziierungsabkommens mit der Türkei gefasst hat, besser zu stellen, als Angehörige eben solcher Staaten.

71. Somit kann festgestellt werden, dass das durch Artikel 44 Absatz 3 EAP eingeräumte Niederlassungsrecht und ein eventuelles Aufenthaltsrecht nach dem gegenwärtigen Stand der Umsetzung des Europa-Abkommens mit Polen strikt voneinander zu trennen sind.

24 — Urteile in der Rechtssache Savas (zitiert in Fußnote 15, Randnr. 60) und vom 5. Juni 1997 in der Rechtssache C-285/95 (Kol, Slg. 1997, I-3069, Randnr. 29).

d) Rechtswidriger Aufenthalt bereits vor Inkrafttreten des EAP

72. Die Kläger sind, obwohl ihre Besuchervisa abgelaufen waren und nicht verlängert wurden, unter Verstoß gegen das nationale Ausländerrecht im Vereinigten Königreich verblieben. Zu beachten ist hierbei, dass die Illegalität des Aufenthalts sogar schon vor Inkrafttreten des Europa-Abkommens vorlag[25]. Insofern ist es auch unbedeutend, zu welchen Rechten die Kläger durch die anfangs erhaltene Aufenthaltserlaubnis befugt gewesen wäre. Artikel 44 Absatz 3 EAP gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass durch diese Vorschrift zuvor begangene Verstöße gegen nationales Recht zu heilen sind.

73. Weder die Entstehungsgeschichte noch das Europa-Abkommen selbst weisen darauf hin, dass es den Vertragsparteien beim Abschluss des EAP darum gegangen wäre, bereits vor dem Inkrafttreten des Abkommens bestehende rechtswidrige Aufenthaltssituationen zu legalisieren.

74. Da, wie bereits erläutert, das EAP selbst Personen, die sich erst nach Inkrafttreten des Abkommens rechtswidrig in einem Mitgliedstaat aufhalten, kein implizites Aufenthaltsrecht verleiht, muss dies erst recht für Personen gelten, die sich bereits vor Inkrafttreten des Abkommens

25 — Siehe oben, Fußnote 6.

rechtswidrig in dem Mitgliedsstaat aufhielten.

75. Anderenfalls könnte diese Vorschrift polnische Staatsangehörige gerade dazu anreizen, zunächst zu einem vorgetäuschten Zweck in einen Mitgliedstaat einzureisen und dann unter Umgehung der nationalen Vorschriften eine Aufenthaltsgenehmigung zu beantragen, auf deren Vergabe der betreffende Mitgliedstaat — wegen der Anspruchsberechtigung aufgrund eines Assoziierungsabkommens — dann keinen Einfluss mehr hätte.

76. Die Tragweite von Artikel 44 Absatz 3 EAP geht also nur so weit, als dass einem polnischen Staatsangehörigen, der sich bereits rechtmäßig, also den nationalen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen entsprechend, in dem Aufnahmestaat aufhält, ein speziell auf die reine Niederlassung bezogenes Gleichbehandlungsrecht eingeräumt wird.

77. Da somit feststeht, dass Artikel 44 Absatz 3 EAP nur ein Niederlassungsrecht, nicht aber ein Aufenthaltsrecht einräumt, ergibt sich, dass sich die Wirkung von Artikel 58 EAP, wenn überhaupt nur auf das Niederlassungsrecht beziehen kann. Die Frage ist jedoch, inwiefern Artikel 58 EAP die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Niederlassungsrechts einschränken kann.

78. Artikel 58 EAP besagt, dass ein Mitgliedstaat durch keine Bestimmung des EAP daran gehindert wird, seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Einreise und Aufenthalt, Beschäftigung, Beschäftigungsbedingungen, Niederlassung von natürlichen Personen und Erbringung von Dienstleistungen anzuwenden, sofern dies nicht in einer Weise geschieht, durch die die Vorteile, die einer Vertragspartei aus einer Abkommensbestimmung erwachsen, zunichte gemacht oder verringert werden.

79. Ein Vergleich mit dem Wortlaut von Artikel 44 Absatz 3 EAP zeigt, dass sich Artikel 58 EAP nur an die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten sowie Polen richtet und einzelne polnische Staatsangehörige aus dieser Vorschrift keine unmittelbaren Rechte ableiten können. Hieraus erklärt sich auch der Umstand, dass Artikel 58 EAP auf die eingangs erläuterte grundsätzliche unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 44 Absatz 3 EAP keinen Einfluss hat.

80. Den Mitgliedstaaten muss es gerade auch in Bezug auf die Durchführung des Europa-Abkommens mit Polen gestattet sein, gewisse Kontrollen bei der Einreise, beim Aufenthalt und bei der Niederlassung polnischer Staatsangehöriger durchzuführen.

81. Der Umstand, dass sich Artikel 58 EAP und Artikel 44 Absatz 3 EAP beide in Titel IV des EAP finden, gibt entgegen der von den Klägern vertretenen Auffassung keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass Artikel 44 Absatz 3 EAP aufenthaltsrechtliche Wir-

kung entfaltet bzw. diesbezüglich nicht durch mitgliedstaatliche Maßnahmen eingeschränkt werden darf. Im Gegenteil, diese systematische Stellung von Artikel 58 EAP zeigt umso mehr, dass die Mitgliedstaaten weiterhin auch im Bezug auf das Niederlassungsrecht das Recht haben, Einreise und Aufenthalt von polnischen Staatsangehörigen zu regeln.

82. Des Weiteren haben sich die Vertragsparteien anlässlich der Unterzeichnung der der Schlußakte des Abkommens beigefügten „Gemeinsamen Erklärung zu Artikel 58 des Abkommens" darauf verständigt, dass durch die Tatsache allein, dass für natürliche Personen bestimmter Vertragsparteien ein Visumszwang vorgeschrieben wird und für andere nicht, die Vorteile, die aus einer bestimmten Verpflichtung erwachsen, nicht zunichte gemacht oder verringert werden.

83. Diese von den Vertragsparteien selbst aufgestellten Auslegungsregeln, welche Bestandteil des Abkommens sind, machen nochmals deutlich, was die Ziele des Abkommens sind und zeigen, dass es der Wille aller Vertragspartner war, den Mitgliedstaaten weiterhin das Recht einzuräumen, die Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen eigenständig und unabhängig zu regeln.

84. Des Weiteren stellt Artikel 45 Absatz 1 EAP klar, dass vorbehaltlich Artikel 44 Absatz 3 EAP jeder Vertragsstaat die Niederlassung und Geschäftstätigkeit von Gesellschaften und Staatsangehörigen in ihrem Gebiet reglementieren kann, soweit diese Regelungen unterschiedslos anwendbar sind. Somit zeigt nicht nur Artikel 58 EAP, sondern auch Artikel 45 Absatz 1 EAP, dass den Mitgliedstaaten weiterhin eine nicht unbeachtliche Regelungsbefugnis im Bereich des Niederlassungsrechts verblieben ist.

85. Dem vorlegenden Gericht ist daher auf die ersten beiden Fragen Folgendes zu antworten:

Artikel 44 des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits hat für die Niederlassung polnischer Staatsangehöriger unmittelbare Wirkung im Hinblick auf die Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, verleiht jedoch keinen Rechtsanspruch auf Einreise oder Aufenthalt.

2) *Zur dritten Frage*

86. Auch wenn die dritte Frage aufgrund der Verneinung der ersten Frage nicht beantwortet zu werden bräuchte, soll dennoch hilfsweise Stellung zu dieser Frage bezogen werden. Bei dieser Frage geht es im

Kern darum, ob die einreise- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen des EAP den Bestimmungen des Vereinigten Königreichs entgegenstehen bzw. bis zu welchem Grad die einreise- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen im Rahmen der Gewährung des Niederlassungsrechts anwendbar sind.

87. Da es sich bei den Bestimmungen eines Assoziations- bzw. Europa-Abkommens um einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung handelt [26], gehen diese Bestimmungen dem nationalen Recht vor, wohlgemerkt aber auch nur, soweit sie sich tatsächlich überschneiden.

88. Die im vorliegenden Fall einschlägigen Bestimmungen verletzten dieses Recht jedoch nicht. Die betreffenden Artikel der britischen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen setzten nur die legitimen und zulässigen Interessen des Mitgliedstaats um, nämlich einen unkontrollierten Zugang von Drittstaatsangehörigen zu regeln und dem Mißbrauch von Vorteilen, die vorschriftsmäßig Einreisenden gewährt werden, vorzubeugen.

89. Es ist auch in keiner Bestimmung erkennbar, dass nur aufgrund der polnischen Staatsangehörigkeit die Einreise bzw. der Aufenthalt in dem Mitgliedstaat verwehrt wird.

90. Den Behörden wird in den betreffenden Artikeln teilweise ein Entscheidungsermessen eingeräumt, wie es ja auch im vorprozessualen Verfahren zunächst ausgeübt worden ist. Natürlich ist der Mitgliedstaat bei der Anwendung der einzelnen Maßnahmen auch an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. In einem Fall, in dem ein Antragsteller jedoch alleine durch Täuschung der nationalen Behörden in das Land eingereist ist, kann sich dieser nicht auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berufen. Dies würde insbesondere gegen die Ziele des Abkommens verstoßen. In diesem Zusammenhang ist es außerdem nicht unverhältnismäßig, von den Klägern zu verlangen, erst auszureisen und dann in Polen erneut einen Antrag auf Aufenthalt, gekoppelt mit einem Antrag auf Niederlassung, zu stellen.

91. Nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren wäre es, wenn die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit von einer Bedürfnisprüfung aus volkswirtschaftlichen bzw. arbeitsmarktpolitischen Aspekten abhängig gemacht werden würde oder wenn ein Antrag auf Niederlassung mit der Begründung abgelehnt würde, dass die Rechtsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats eine generelle Zuwanderungsbegrenzung vorsieht.

92. Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes steht den Mitgliedstaaten außerdem das Recht zu, Maßnahmen zu ergreifen, die von vorneherein ausschließen sollen, dass bestimmten Personen verliehene Rechte missbräuchlich ausgenutzt werden [27].

26 — Siehe oben, Nr. 33.

27 — Urteil vom 27. März 1990 in der Rechtssache C-113/89 (Rush Portugesa, Slg. 1990, I-1417, Randnr. 17).

93. Das EAP steht somit im vorliegenden Fall der Anwendung mitgliedstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften — insbesondere über Einreise und Aufenthalt — auf polnische Staatsangehörige nicht entgegen.

VI — Ergebnis

94. Es wird vorgeschlagen, die Vorlagefragen wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 44 des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Polen andererseits hat für die Niederlassung polnischer Staatsangehöriger unmittelbare Wirkung im Hinblick auf die Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften, verleiht jedoch keinen Rechtsanspruch auf Einreise oder Aufenthalt.

2. Ein Mitgliedstaat kann seine Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Einreise und Aufenthalt auch auf Personen anwenden, die sich im Rahmen der Niederlassung auf die Gleichbehandlung gemäß Artikel 44 EAP berufen können bzw. könnten, sofern er dies nicht in einer Weise tut, durch die die Vorteile, die einer Vertragspartei aus einer Abkommensbestimmung erwachsen, zunichte gemacht oder verringert werden.