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 einer bulgarischen Staatsangehörigen im Vereinigten Königreich geht, die zunächst mit einem (zwischenzeitlich abgelaufenen) Visum für eine Ferienarbeit nach Großbritannien eingereist war und die danach einen Asylantrag gestellt hatte. Nach der Ablehnung dieses Asylantrags beantragte sie aufgrund ihrer Eheschließung mit einem Bürger von Mauritius, der seinerseits aufgrund einer früheren Ehe eine unbeschränkte Aufenthaltserlaubnis für das Vereinigte Königreich besaß, eine Aufenthaltserlaubnis, die ebenfalls abgelehnt wurde. Die bulgarische Klägerin des Ausgangsverfahrens berief sich zuletzt auf Artikel 45 des Europa-Abkommens mit Bulgarien [2] und versucht hieraus, einen Anspruch auf einen Aufenthalt und die Niederlassung im Vereinigten Königreich als selbständige Reinigungsfrau herzuleiten.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Beschluss 94/908/EGKS, EG, Euratom, des Rates und der Kommission vom 19. Dezember 1994 über den Abschluss des Europa-Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Bulgarien andererseits (ABl. L 358, S. 1).

II — Sachverhalt

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

Die Klägerin, zum damaligen Zeitpunkt Studentin der Tierheilkunde, traf am 17. Juli 1993 im Vereinigten Königreich ein. Sie hatte am 8. Juni 1993 in Bulgarien eine Einreiseerlaubnis in Form eines Visums für die einmalige Einreise in das Vereinigte Königreich erhalten, um vom 17. Juli 1993 bis zum 7. August 1993 im Friday Bridge International Farm Camp zu arbeiten. In ihrem Visumsantrag hatte sie angegeben, sie wolle zwei bis drei Monate im Vereinigten Königreich verbleiben und belegte, dass sie ihren Lebensunterhalt für diese Zeit bestreiten könne. Auf der Grundlage der von ihr abgegebenen Informationen wurde ihr die Erlaubnis zur Einreise in das Vereinigte Königreich als kurzfristige landwirtschaftliche Arbeiterin für drei Monate erteilt.

3. Am 23. Juli 1993 beantragte die Klägerin politisches Asyl. In ihrer Asylanhörung vom 4. März 1994 räumte sie ein,

dass sie entgegen der Erklärungen, die sie zum Zweck der Erlangung der Einreiseerlaubnis und bei der Einreise in das Vereinigten Königreich abgegeben hatte, stets beabsichtigt habe, im Vereinigten Königreich Asyl zu beantragen. Ihr Asylantrag wurde vom Immigration and Nationality Directorate (IND) am 19. April 1994 abgelehnt. Hiergegen legte die Klägerin am 27. April 1994 Beschwerde zum Special Adjudicator ein. Gemäß dem nationalen Ausländerrecht wurde nach Ablauf ihrer ursprünglichen Einreiseerlaubnis bis zur Entscheidung über die Beschwerde nichts gegen sie unternommen.

4. Die Beschwerde der Klägerin wurde am 24. Februar 1995 vom Special Adjudicator zurückgewiesen. Ihren Antrag auf Zulassung eines Rechtsbehelfs lehnte das Immigration Appeal Tribunal am 14. März 1995 ab. Am 25. April 1995 teilte das IND den Anwälten der Klägerin schriftlich mit, dass es keine Grundlage für den Aufenthalt der Klägerin im Vereinigten Königreich mehr gebe, nachdem ihre Rechtsbehelfe abgewiesen worden seien, so dass sie sofort ausreisen müsse. Das tat sie jedoch nicht. Am 25. Juli 1995 heiratete sie Armen Moothien, einen Bürger von Mauritius, der auf der Grundlage einer früheren — mittlerweile geschiedenen — Ehe eine unbeschränkte Aufenthaltserlaubnis für das Vereinigte Königreich erhalten hatte. Am 2. August 1995 beantragte die Klägerin beim Secretary of State for the Home Department (im Folgenden: Beklagter) eine Aufenthaltserlaubnis für das Vereinigte Königreich auf der Grundlage dieser Ehe.

5. Am 28. Oktober 1995 und am 9. November 1995 besuchten Ausländerbeamte die Ehewohnung. Bei einer Anhörung am 9. November 1995 teilte die Klägerin dem IND weiter mit, sie erhalte keine Sozialhilfe, sondern arbeite 18 Stunden pro Woche als Putzfrau, wofür sie 50 UKL die Woche erhalte.

6. Aufgrund dieser Besuche und unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen der Klägerin und ihrer Antworten bei der Anhörung war der Beklagte nicht überzeugt, dass die Ehe der Klägerin eine echte, beständige Ehe sei.

7. Der Beklagte kam auch zu dem Ergebnis, die Klägerin sei rechtswidrig eingereist. Dieser Schluss beruhte auf dem Umstand, dass die Klägerin in der Anhörung erneut eingeräumt hatte, ihre wahre Absicht bei der Einreise sei es gewesen, Asyl zu beantragen.

8. Daher wurde der Klägerin am 9. November 1995 eine „Notice to an Illegal Entrant" zugestellt, die sie davon unterrichtete, dass sie zu Unrecht eingereist sei. Ihr wurde eine „vorübergehende Erlaubnis" bis zu ihrer Abschiebung aus dem Vereinigten Königreich unter dem Vorbehalt erteilt, dass sie sich regelmäßig melde.

9. Am 2. Januar 1996 nahm die Klägerin ihre Tätigkeit als selbständige Reinigungsfrau auf.

10. Mit Schreiben vom 4. April 1996 beantragte das AIRE Centre im Namen der Klägerin beim Beklagten eine Aufenthaltserlaubnis im Vereinigten Königreich auf der Grundlage des Europa-Abkommens mit Bulgarien. Es wurde erklärt, die Klägerin wolle sich als Selbständige für allgemeine Haushaltsdienstleistungen niederlassen. Ihr Ehemann habe eine Anstellung gefunden und sich verpflichtet, seine Frau nach Kräften zu unterstützen, bis ihre Erwerbstätigkeit einen hinreichenden Gewinn abwerfe. Das AIRE Centre legte Kopien von Flugblättern bei, die für die Tätigkeit der Klägerin warben, ferner eine Schätzung monatlicher Einnahmen und Ausgaben, Referenzen von Kunden, eine Bestätigung der Finanzmittel der Klägerin und ein Schreiben, in dem bestätigt wurde, dass die Klägerin ausschließlich als Selbständige tätig sein werde.

11. Diesen Antrag lehnte der Beklagte am 24. Juli 1996 ab. Die Ablehnung wurde damit begründet, der Beklagte sei nicht überzeugt, dass der Gewinn, den die Klägerin aus ihrer beabsichtigten Tätigkeit ziehen werde, ausreichen werde, um ihren Lebensunterhalt ohne Rückgriff auf nicht selbständige Arbeit oder öffentliche Mittel zu bestreiten.

12. Im Anschluss an diese Entscheidung wurde am 26. Juli 1996 angeordnet, die Klägerin wegen ihrer rechtswidrigen Einreise abzuschieben. Die Klägerin wurde festgenommen und am 10. September 1996 mit der Absicht inhaftiert, sie am 11. September 1996 aus dem Vereinigten Königreich abzuschieben.

13. Am 17. September 1996 teilten die Prozessbevollmächtigten der Klägerin dem Beklagten mit, sie beabsichtigten Klage zu erheben, und beantragten, die Inhaftierung der Klägerin zu überprüfen und sie zu entlassen.

14. Am 24. September 1996 beantragte die Klägerin die Zulassung der Klage.

15. Am 10. Oktober 1996 wurde die Klägerin genau einen Monat nach ihrer ursprünglichen Festnahme entlassen.

16. Mit Schreiben vom 23. Oktober 1996 legte der Beklagte erneut die Berechnung des Gewinns dar, auf den die Ablehnung des Antrags der Klägerin gestützt worden war; diese Berechnung zeige, dass die Einnahmen der Klägerin aus ihrer Erwerbstätigkeit nicht ausreichen würden, um ihre Ausgaben in der Zukunft zu decken. Die Vertreter der Klägerin seien auf diesen Punkt noch nicht eingegangen; er fordere sie auf, eine realistische Prognose zu liefern, die zeige, dass die Tätigkeit innerhalb der

ersten sechs bis zwölf Monate hinreichenden Gewinn abwerfen werde, um ihre Ausgaben zu decken. Sie brauche nicht vom ersten Tag an solchen Gewinn abzuwerfen; es sei auch akzeptabel, dass das Einkommen der Klägerin *kurzfristig* von Mitteln des Armen Moothien ergänzt werde. Entscheidend sei, dass die Tätigkeit der Klägerin langfristig genügend Gewinn abwerfe, um ihre Ausgaben zu decken.

17. Die Prozessbevollmächtigten der Klägerin antworteten mit Schreiben vom 4. November 1996. Bei der Berechnung der langfristigen Gewinnträchtigkeit der Tätigkeit der Klägerin wurden dieselben Stundensätze angesetzt und den Ausgaben gegenübergestellt, die bereits dem Beklagten am 4. Juli 1996 mitgeteilt worden waren.

18. Mit Schreiben vom 3. Dezember 1996 teilte der Beklagte der Klägerin mit, er sei bereit, ihr eine Aufenthaltserlaubnis im Vereinigten Königreich aufgrund des Europa-Abkommens mit Bulgarien zu gewähren.

19. Der Beklagte forderte die Klägerin auf, ihren Antrag auf Zulassung der Klage zurückzuziehen. Der Bevollmächtigte der Klägerin stellte mit Schreiben vom 15. Januar 1997 eine Reihe von Bedingungen, auf deren Grundlage die Klägerin ihren Antrag zurückziehen würde.

20. Mit Schreiben vom 21. Januar 1997 teilte der Beklagte mit, er nehme die Bedingungen im Schreiben vom 15. Januar 1997 nicht an. Die Klägerin habe mit ihrer Klage keine materiellen Erfolgsaussichten. Dass er im Schreiben vom 3. Dezember 1996 der Klägerin eine Aufenthaltserlaubnis zugesagt habe, sei eine Ermessensentscheidung und stelle kein Eingeständnis der Rechtswidrigkeit der früheren Ablehnungen dar.

21. Am 22. Januar 1997 wurde die Klage der Klägerin vom vorlegenden Gericht zugelassen.

III — Vorlagefragen

22. Da sich die Klägerin in diesem Verfahren auf ein aus dem Europa-Abkommen mit Bulgarien abgeleitetes Aufenthalts- und Niederlassungsrecht berief — der Wortlaut der in den Vorlagefragen angesprochenen Artikel ist in den nachfolgenden Nummern 26 bis 27 zitiert —, hat der High Court of Justice (England und Wales) dem Gerichtshof folgende Fragen zur Auslegung dieses Abkommens vorgelegt:

1. Räumt Artikel 45 des Abkommens zwischen der EG und der Republik Bulgarien (Abkommen; ABl. 1994, L 358, S. 3) einem bulgarischen

Staatsangehörigen, dessen Aufenthalt in dem Mitgliedstaat nach nationalem Ausländerrecht rechtswidrig ist, ein Niederlassungsrecht ein?

2. Bejahendenfalls: Hat Artikel 45 des Abkommens in der nationalen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten ungeachtet des Artikels 59 des Abkommens unmittelbare Wirkung?

3. Bejahendenfalls:

i) Inwieweit kann ein Mitgliedstaat Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Einreise und Aufenthalt, Beschäftigung, Beschäftigungsbedingungen, Niederlassung von natürlichen Personen und Erbringung von Dienstleistungen auf Personen anwenden, die sich auf Artikel 45 des Abkommens berufen, ohne den Vorbehalt im vorletzten Satz des Artikels 59 Absatz 1 des Abkommens und u. a. den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verletzen?

ii) Unter welchen Umständen gestattet Artikel 59 (falls überhaupt), einen Antrag nach Artikel 45 des Abkommens abzulehnen, wenn die ursprüngliche Einreise des Antragstellers in den Mitgliedstaat aus sonstigen Gründen rechtswidrig war?

4. Falls die zweite Frage bejaht wird: Erlaubt Artikel 45 und/oder Artikel 59 des Abkommens die Anwendung einer nationalen Vorschrift, nach der die zuständigen nationalen Behörden von einem bulgarischen Staatsangehörigen, der seine Rechte als Selbständiger ausüben möchte, den Nachweis verlangen können,

a) dass sein Anteil an den Einnahmen aus einer Tätigkeit (unter Ausschluss aller anderen Mittel) ausreichend sein wird, um seinen Lebensunterhalt und den etwaiger Unterhaltsberechtigter ohne Rückgriff auf eine unselbständige Beschäftigung oder öffentliche Mittel zu bestreiten, und

b) dass er, bis ihm seine Tätigkeit ein solches Einkommen (unter Ausschluss aller sonstigen Mittel) liefert, ohne Rückgriff auf unselbständige Beschäftigung oder öffentliche Mittel hinreichende zusätzliche Mittel zur Bestreitung seines Lebensunterhalts und desje-

nigen etwaiger Unterhaltsberechtigter haben wird?

5. Wird auf die vorherigen Fragen geantwortet, dass ein bulgarischer Staatsangehöriger, der rechtswidrig eingereist ist, sich auf unmittelbar wirksame Niederlassungsrechte nach dem Abkommen berufen kann:

a) welche Umstände sollte das nationale Gericht nach einem solchen Abkommen bei der Entscheidung in Rechnung stellen, ob eine Verletzung der unmittelbar wirksamen Rechte des Antragstellers durch die zuständigen Behörden hinreichend schwer war, damit ein Schadensersatzanspruch gegen den betroffenen Mitgliedstaat erwächst; insbesondere

b) stellte das Vorgehen der zuständigen nationalen Behörden beim seinerzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts (d. h. als die Entscheidungen vom August/September 1996, den Antrag der Klägerin auf Aufenthaltserlaubnis als Selbständige abzulehnen und/oder die Entscheidung, die Klägerin festzunehmen, getroffen wurden) eine „schwere und offenkundige Verletzung" einer höherrangigen Rechtsnorm dar?

IV — Einschlägige Vorschriften des Europa-Abkommens mit Bulgarien

23. Das Europa-Abkommen mit Bulgarien [3] (im Folgenden auch: EAB) wurde „in Anbetracht des Eintretens der Gemeinschaft, ihrer Mitgliedstaaten und Bulgariens für die Stärkung der politischen und wirtschaftlichen Freiheiten, die die eigentliche Grundlage der Assoziation bilden" [4], geschlossen. In der siebzehnten Begründungserwägung des Abkommens heißt es ferner: „In der Erkenntnis, dass Bulgarien letztlich die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft anstrebt und dass diese Assoziation nach Auffassung der Vertragsparteien Bulgarien bei der Verwirklichung dieses Ziels helfen wird ..."

24. Gemäß Artikel 1 Absatz 1 EAB wird „zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und Bulgarien andererseits ... eine Assoziation gegründet".

25. 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 schrittweise Errichtung einer Freihandelszone, die im Wesentlichen den gesamten Handel un-

3 — Zitiert in Fußnote 2.

4 — Siehe vierte Begründungserwägung.

tereinander umfasst, die Förderung der Ausweitung des Handels und der ausgewogenen Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien, die Schaffung einer Grundlage für die wirtschaftliche, finanzielle, kulturelle und soziale Zusammenarbeit, die Unterstützung der Bestrebungen Bulgariens zur Entwicklung seiner Wirtschaft und zur Vollendung des Übergangs zu einer Marktwirtschaft sowie die Schaffung eines geeigneten Rahmens für die schrittweise Integration Bulgariens in die Gemeinschaft.

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

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

Hierzu bestimmt insbesondere Artikel 45 Folgendes:

„(1) Die Mitgliedstaaten gewähren vom Inkrafttreten dieses Abkommens [5] an für Niederlassung bulgarischer Gesellschaften und Staatsangehöriger und für die Geschäftstätigkeit der in ihrem Gebiet niedergelassenen bulgarischen Gesellschaften und Staatsangehörigen eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Gesellschaften und Staatsangehörigen, mit der Ausnahme der in Anhang XV a [6] aufgeführten Bereiche.

(2) — (4) ...

(5) Im Sinne dieses Abkommens

a) bedeutet ‚Niederlassung'

i) im Falle 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 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 selbständige Tätigkeit ausüben;

5 — Entsprechend Artikel 124 EAB ist das am 8. März 1993 unterzeichnete Abkommen am 1. Februar 1995 in Kraft getreten, also erst zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Klägerin bereits seit eineinhalb Jahren im Vereinigten Königreich aufgehalten hatte.

6 — Anhang XV a lautet: „Rechtsakte betreffend Immobilien in Grenzgebieten im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften bestimmter Mitgliedstaaten der Gemeinschaft." Da diese Ausnahmevorschrift des letzten Halbsatzes von Artikel 45 Absatz 1 für den vorliegenden Fall nicht entscheidungsrelevant ist, wird auf sie im Weiteren nicht mehr eingegangen.

ii) ...

b) — c) ...

(6) ..."

28. In Kapitel IV von Titel IV des Abkommens sind allgemeine Bestimmungen genannt. Artikel 59 sieht in Absatz 1 folgende Regelung vor:

„(1) Für die Zwecke des Titels IV 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 Vorteile, die einer Vertragspartei aus einer Bestimmung des Abkommens erwachsen, zunichte gemacht oder verringert werden ..."

V — Vorbringen der Beteiligten

29. Die Klägerin vertritt die Auffassung, Artikel 45 EAB gewähre bulgarischen Staatsangehörigen, die eine wirtschaftliche Tätigkeit als Selbständige in einem Mitgliedstaat aufnehmen oder weiterführen wollen, ein Niederlassungsrecht. Dieses Recht bestehe unabhängig vom einreiserechtlichen Status des Antragstellers. Es könne jedenfalls nicht von einer Aufenthaltsgenehmigung oder einer anderen Form der Erlaubnis, die im Ermessen des Mitgliedstaats stehe, abhängig gemacht werden.

30. Artikel 45 EAB 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 59 EAB habe hierauf keine Auswirkungen.

31. 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 45 EAB berufen, anwenden, soweit dies nicht auf eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit oder Einschränkung dieser Rechte hinauslaufe. Daher enthalte Artikel 59 EAB keine zusätzliche Rechtsgrundlage, um einen auf Artikel 45 EAB gestützten Antrag zurückzuweisen. Sollte eine solche Zurückweisung aufgrund von Artikel 59 EAB dennoch möglich sein, so sei hierbei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

32. Die Klägerin trägt weiter vor, Artikel 45 und/oder 59 EAB erlaubten es einem Mitgliedstaat nicht, von bulgarischen Staatsangehörigen den Nachweis zu verlangen, dass diese über ausreichende eigene Mittel verfügen, ohne auf öffentliche Hilfsmittel angewiesen zu sein, wenn ein solcher Nachweis von eigenen Staatsangehörigen nicht verlangt werde.

33. Schließlich sei der Verstoß der zuständigen britischen Behörden gegen die Artikel 45 und 59 EAB hinreichend qualifiziert, um einen Schadensersatzanspruch entstehen zu lassen. Dieser Schaden beziehe sich auf die wirtschaftliche Tätigkeit sowie auf die einmonatige Inhaftierung der Klägerin.

34. Nach Auffassung der britischen Regierung räumt Artikel 45 EAB bulgarischen Staatsangehörigen, die sich unter Verstoß gegen Einreisebestimmungen auf dem Gebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, kein Niederlassungsrecht ein. Hilfsweise wird vorgetragen, Artikel 45 EAB sei nicht unmittelbar anwendbar, was dadurch belegt sei, dass es einen besonderen Artikel 59 gebe. Ein bulgarischer Staatsangehöriger könne sich nur auf eine Gleichberechtigung hinsichtlich der Niederlassung berufen, wenn er nationale Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen im Sinne von Artikel 59 EAB beachtet habe.

35. Ein Mitgliedstaat könne demzufolge weiterhin seine Einreise-, Aufenthalts- und Niederlassungsbestimmungen auf bulgarische 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 59 EAB könne ein Mitgliedstaat somit von einem bulgarischen Staatsangehörigen, der sich nach der Einreise aus anderen Gründen als denen der Niederlassung auf dem Gebiet dieses Mitgliedstaats 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 45 EAB gestützten Antrags rechtmäßig.

36. Die Artikel 45 und 59 EAB stünden daher einer nationalen Regelung nicht entgegen, die den zuständigen Behörden erlaube, von bulgarischen Staatsangehörigen, die sich unter Berufung auf Artikel 45 EAB im Gebiet eines Mitgliedstats niederlassen wollen, den Nachweis ausreichender Erträge der Tätigkeit oder sonstiger eigener Mittel zu fordern.

37. Hinsichtlich des geltend gemachten Schadensersatzanspruchs trägt die britische Regierung vor, beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts sei kein hinrei-

chend schwerer Verstoß gegen solche Bestimmungen ersichtlich.

38. 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 Klägerin und der britischen Regierung wird — soweit erforderlich — im Rahmen der Stellungnahme einzugehen sein.

VI — Stellungnahme

39. Die in diesem Vorabentscheidungsverfahren vorgelegten Fragen zielen allesamt darauf ab, zu klären, ob aus Artikel 45 EAB ein unmittelbares Niederlassungsrecht beziehungsweise ein daraus abgeleitetes eigenständiges Aufenthaltsrecht gegenüber dem betreffenden Mitgliedstaat geltend gemacht werden 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 aufhielt.

1) *Zu den ersten beiden Fragen*

40. 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 Klägerin überhaupt direkt vor einem nationalen Gericht auf Artikel 45 EAB berufen bzw. ob sie daraus das von ihr angestrebte Aufenthaltsrecht ableiten kann. Sollte dies nämlich gar nicht erst der Fall sein, wären alle weiteren Fragen, die in diesem Vorabentscheidungsverfahren gestellt wurden, zwangsläufig nur hypothetischer Natur.

a) Zur Zuständigkeit des Gerichtshofes

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

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

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).

43. Diese Rechtsprechung gilt auch für Europa-Abkommen. Die Bezeichnung des Abkommens mit Bulgarien 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.

44. 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 Bulgarien 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.

45. Allerdings bestehen zwischen dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei einerseits und dem Europa-Abkommen mit Bulgarien andererseits doch gewisse Unterschiede, so dass man keinesfalls die gesamte Rechtsprechung zum Assoziierungsabkommen mit der Türkei auf das Europa-Abkommen mit Bulgarien 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 Lichte seiner Ziele auszulegen [8].

46. Bezüglich der Zuständigkeit des Gerichtshofes ergeben sich jedoch keine Unterschiede zwischen dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei und dem Europa-Abkommen mit Bulgarien. 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].

47. 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

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

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).

Gerichtshof für die Beantwortung der ihm in diesem Fall vorgelegten Fragen zuständig ist.

b) Unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen des Europa-Abkommens

48. 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.

49. Bestimmungen sind dann 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 enthalten, deren Erfüllung nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängig ist [11].

50. Da die von der Klägerin geltend gemachten Rechte, wenn überhaupt, nur aus Artikel 45 Absatz 1 EAB resultieren können, wird nachfolgend auch nur Artikel 45 Absatz 1 EAB auf seine unmittelbare Wirkung untersucht, jedoch unter Berücksichtigung der Wirkung weiterer Bestimmungen des Abkommens.

51. Artikel 45 Absatz 1 EAB gilt es an den vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätzen zu prüfen:

Wie auch insbesondere die Regierungen Belgiens, Italiens, Spaniens und Frankreichs vertreten, ist das in Artikel 45 Absatz 1 EAB 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 EAB auf bulgarische Staatsangehörige, die sich nach den Bestimmungen des Abkommens niederlassen wollen, eine weniger günstige Behandlung anzuwenden als gegenüber den eigenen Staatsangehörigen.

52. 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

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).

12 — Zum Assoziationsrat heißt es in Artikel 3 Absatz 2 EAB: „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 105 bis 110 EAB.

nach Artikel 40 Absatz 1 und Dienstleistungsverkehr nach Artikel 56 Absatz 3 EAB der Fall, da dort ausdrücklich von noch zu treffenden Maßnahmen die Rede ist.

53. Weder aus dem Wortlaut von Artikel 45 Absatz 1 EAB noch aus auf Artikel 45 Absatz 1 EAB 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].

54. Auch Sinn und Zweck des Europa-Abkommens mit Bulgarien widersprechen nicht der unmittelbaren Anwendbarkeit von Artikel 45 Absatz 1 EAB. Aus den Begründungserwägungen leiten sich die unmittelbaren Ziele des Abkommens ab, die auch in Artikel 1 Absatz 2 EAB — siehe oben, Nummer 25 — aufgelistet sind.

55. Der Umstand, dass mit diesem Europa-Abkommen inzident im Wesentlichen die wirtschaftliche Entwicklung Bulgariens 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]

56. Ein weiteres Indiz für die unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 45 Absatz 1 EAB ergibt sich jedoch daraus, dass Artikel 45 Absatz 1 EAB dem aufnehmenden Mitgliedstaat kein Ermessen bei der Entscheidung bezüglich eines Niederlassungsrechts gegenüber einem bulgarischen Staatsangehörigen einräumt.

57. Entgegen der Auffassung der Klägerin entsprechen allerdings die aus Artikel 45 Absatz 1 EAB 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.

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).

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

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.

58. Während es bei dem EAB um die schrittweise Integration Bulgariens 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).

59. Aus dem Vorstehenden ergibt sich somit unter Berücksichtigung des Wortlauts sowie von Sinn und Zweck der Bestimmung, dass Artikel 45 Absatz 1 EAB in Bezug auf das Niederlassungsrecht bulgarischer Staatsangehöriger zum selbständig Tätigwerden unmittelbare Wirkung hat. Damit ist jedoch noch nichts über ein Aufenthaltsrecht gesagt. Um beurteilen zu können, inwieweit Artikel 45 Absatz 1 EAB ein selbständiges und vom nationalen Recht unabhängiges Aufenthaltsrecht verleiht, muss die Tragweite dieser Vorschrift geklärt werden.

17 — Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes führt zudem der Umstand, dass ein Artikel eines Assoziationsabkommens einen ähnlichen Wortlaut zu einer Bestimmung des EG-Vertrags 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).

c) Zur Tragweite von Artikel 45 Absatz 1 EAB

60. Die Klägerin macht sowohl in ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen als auch in der mündlichen Verhandlung im Wesentlichen geltend, aus dem in Artikel 45 Absatz 1 EAB statuierten Niederlassungsrecht stehe ihr gleichzeitig ein implizites Aufenthaltsrecht in dem betreffenden Mitgliedstaat zu, ungeachtet dessen, dass sie sich in dem aufnehmenden Mitgliedstaat zum Zeitpunkt der auf Artikel 45 Absatz 1 EAB gestützten Antragstellung bereits seit 3 Jahren unter Verstoß gegen das nationale Einwanderungsrecht aufgehalten habe.

61. Die Argumente der Klägerin zur Unbeachtlichkeit der Illegalität ihres Aufenthaltes in dem Mitgliedstaat vor dem Hintergrund eines Antrags bezüglich Artikel 45 Absatz 1 EAB überzeugen nicht. Sie verkennen, dass im Rahmen des Artikels 45 Absatz 1 EAB klar zwischen Aufenthalts- und Niederlassungsrecht zu trennen ist.

62. Nach dem eindeutigen Wortlaut von Artikel 45 Absatz 1 EAB betrifft diese Vorschrift nur das Niederlassungsrecht bulgarischer Staatsangehöriger in einem Mitgliedstaat. Von einem daraus ableitbaren impliziten Aufenthaltsrecht ist an keiner Stelle des Abkommens die Rede.

63. 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 Artikels 45 Absatz 1 EAB zu beachten. Aus der bewussten Beschränkung des Regelungsbereichs des Abkommens ergibt sich, dass Artikel 45 Absatz 1 EAB ein reines Diskriminierungsverbot bzw. ein Gebot der Inländergleichbehandlung etabliert, aber kein darüber hinausgehendes Aufenthaltsrecht.

64. 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].

65. Etwas anderes kann für die Auslegung von Artikel 45 Absatz 1 EAB nicht gelten. Entgegen der Ansicht der Klägerin ist diese Rechtsprechung auf das EAB übertragbar. Die Auffassung, dass das EAB 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

66. 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 Verpflichtungen 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).

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

68. Der größte Bereich der aus dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei mittlerweile abgeleiteten Rechte beruht jedoch

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).

auf den bisher ergangenen und sehr konkreten Assoziationsratsbeschlüssen.

— Das Europa-Abkommen mit Bulgarien

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

70. Nach Artikel 45 Absatz 1 EAB gewähren die Mitgliedstaaten bulgarischen Staatsangehörigen für die Niederlassung eine Behandlung, die nicht weniger günstig ist als die Behandlung ihrer eigenen Staatsangehörigen.

71. 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.

72. Artikel 59 EAB, 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.

73. Insbesondere die bisher im Rahmen des Assoziierungsabkommen 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 EAB. Auch hieraus ergibt sich, dass bulgarischen Staatsangehörigen zum Tätigwerden als Selbständige nicht mehr Rechte als türkischen Staatsangehörigen in Bezug auf das Assoziierungsabkommen mit der Türkei verliehen werden können.

74. Im Hinblick auf den sich vergleichsweise zügig angestrebten Beitritt Bulgariens in die Gemeinschaft versucht die Klägerin, dem EAB eine größere Tragweite beizumessen als dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei. Dabei wird jedoch miss-

verstanden, dass unbedingt zwischen der politischen und rechtlichen Bedeutung eines Abkommens unterschieden werden muss.

75. 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 bulgarischer 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 Bulgarien nicht.

76. 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 Bulgarien beim gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts — solange also noch entsprechende Assoziationsratsbeschlüsse fehlen — keine Anwendung finden können.

77. Auch die in Artikel 45 Absatz 5 EAB enthaltene Definition des Niederlassungsbegriffs [23] zeigt deutlich, dass nach dem EAB eine strikte Trennung zwischen bulgarischen Arbeitnehmern und Selbständigen erfolgen muss, so dass Rechte, die möglicherweise für Arbeitnehmer gelten, keinesfalls bedingungslos auch auf Selbständige übertragbar sind.

78. Auch aus folgender Überlegung ergibt sich, dass das bulgarischen Staatsangehörigen in Artikel 45 Absatz 1 EAB eingeräumte Niederlassungsrecht kein implizites

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 45 Absatz 5 EAB 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; ..."

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 Antragssteller 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.

79. 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.

80. Somit kann festgestellt werden, dass das durch Artikel 45 Absatz 1 EAB eingeräumte Niederlassungsrecht und ein eventuelles Aufenthaltsrecht nach dem gegenwärtigen Stand der Umsetzung des Europa-Abkommens mit Bulgarien strikt voneinander zu trennen sind.

d) Rechtswidriger Aufenthalt bereits vor Inkrafttreten des EAB

81. Die Klägerin hat durch falsche Angaben bei der Einreise die nationalen Behörden getäuscht. 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 Klägerin durch die anfangs erschlichene Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis befugt gewesen wäre. Artikel 45 Absatz 1 EAB gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass durch diese Vorschrift zuvor begangene Verstöße gegen nationales Recht geheilt werden könnten.

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

83. Da, wie bereits erläutert, das EAB 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 rechtswidrig in dem Mitgliedsstaat aufhielten.

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).

25 — Siehe oben, Fußnote 5.

84. Anderenfalls könnte diese Vorschrift bulgarische 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.

85. Die Tragweite von Artikel 45 Absatz 1 EAB geht also nur so weit, als dass einem bulgarischen 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.

86. Da somit feststeht, dass Artikel 45 Absatz 1 EAB nur ein Niederlassungsrecht, nicht aber ein Aufenthaltsrecht einräumt, ergibt sich, dass sich die Wirkung von Artikel 59 EAB, wenn überhaupt nur auf das Niederlassungsrecht beziehen kann. Die Frage ist jedoch, inwiefern Artikel 59 EAB die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Niederlassungsrechts einschränken kann.

87. Artikel 59 EAB besagt, dass ein Mitgliedstaat durch keine Bestimmung des EAB 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.

88. Ein Vergleich mit dem Wortlaut von Artikel 45 Absatz 1 EAB zeigt, dass sich Artikel 59 EAB nur an die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten sowie Bulgarien richtet und einzelne bulgarische Staatsangehörige aus dieser Vorschrift keine unmittelbaren Rechte ableiten können. Hieraus erklärt sich auch der Umstand, dass Artikel 59 EAB auf die eingangs erläuterte grundsätzliche unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 45 Absatz 1 EAB keinen Einfluss hat.

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

90. Der Umstand, dass sich Artikel 59 EAB und Artikel 45 Absatz 1 EAB beide in Titel IV des EAB finden, gibt entgegen der von der Klägerin vertretenen Auffassung keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass Artikel 45 Absatz 1 EAB aufenthaltsrechtliche Wirkung entfaltet bzw. diesbezüglich nicht durch mitgliedstaatliche Maßnahmen eingeschränkt werden darf. Im Gegenteil,

diese systematische Stellung von Artikel 59 EAB zeigt umso mehr, dass die Mitgliedstaaten weiterhin auch in Bezug auf das Niederlassungsrecht das Recht haben, Einreise und Aufenthalt von bulgarischen Staatsangehörigen zu regeln.

91. Des Weiteren haben sich die Vertragsparteien anlässlich der Unterzeichnung der der Schlussakte des Abkommens beigefügten „Gemeinsamen Erklärung zu Artikel 59 des Abkommens" darauf verständigt, dass durch die Tatsache allein, dass für natürliche Personen bestimmter Vertragsparteien ein Visumzwang vorgeschrieben wird und für andere nicht, die Vorteile, die aus einer bestimmten Verpflichtung erwachsen, nicht zunichte gemacht oder verringert werden.

92. 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.

93. Des Weiteren stellt Artikel 46 Absatz 1 EAB klar, dass vorbehaltlich Artikel 45 Absatz 1 EAB 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 59 EAB, sondern auch Artikel 46 Absatz 1 EAB, dass den Mitgliedstaaten weiterhin eine nicht unbeachtliche Regelungsbefugnis im Bereich des Niederlassungsrechts verblieben ist.

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

Artikel 45 des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Bulgarien andererseits hat für die Niederlassung bulgarischer 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*

95. 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 EAB den Bestimmungen des Vereinigten Königreichs entgegenstehen bzw. bis zu welchem Grad die einreise- und aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen im Rahmen der

Gewährung des Niederlassungsrechts anwendbar sind.

96. 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.

97. 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.

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

99. 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 allein 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 der Klägerin zu verlangen, erst auszureisen und dann in Bulgarien erneut einen Antrag auf Aufenthalt, gekoppelt mit einem Antrag auf Niederlassung, zu stellen.

100. 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.

101. Nach ständiger 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).

102. Das EAB steht somit der Anwendung mitgliedstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften — insbesondere über Einreise und Aufenthalt — auf bulgarische Staatsangehörige nicht entgegen.

3) *Zur vierten Frage*

103. Ebenfalls nur hilfsweise, aber zur Verdeutlichung der hier vertretenen Auffassung, wird auf die vierte Frage geantwortet.

104. Auch die britischen Vorschriften betreffend die Erbringung eines Nachweises eines gesicherten Einkommens entsprechen den Vorgaben des Europa-Abkommens. Ein solcher Nachweis ist geeignet, die Ernsthaftigkeit des Vorhabens des Antragstellers zu belegen.

105. Artikel 45 Absatz 5 Buchstabe a EAB räumt bulgarischen Staatsangehörigen lediglich das Recht ein, sich als Selbständige in einem Mitgliedstaat niederzulassen. Mit dem Verlangen eines Nachweises über ein ausreichendes Einkommen kann insbesondere dieses Kriterium in objektiver Weise überprüft werden, ohne dass dabei Rechte bulgarischer Staatsangehöriger verletzt werden. Mit dieser Regelung kann in sinnvoller Weise ausgeschlossen werden, dass bulgarische Antragsteller den Zugang zum (britischen) Arbeitsmarkt und damit zu einer unselbständigen Tätigkeit suchen.

106. Die nationale Bestimmung stellt auch keine Verletzung der in Artikel 45 Absatz 1 EAB etablierten Inländergleichbehandlung dar. Für britische Staatsangehörige einerseits und bulgarische Staatsangehörige andererseits gelten verschiedene Sozialsysteme, die es in diesem Zusammenhang zu beachten gilt. Bisher gibt es im Rahmen des Europa-Abkommens mit Bulgarien keine Regelungen auf dem Gebiet des Niederlassungsrechts, die dem Mitgliedstaat eine Pflicht zur finanziellen Unterstützung von finanziell abhängigen Selbständigen vorschreiben. Somit muss der aufnehmende Mitgliedstaat prüfen dürfen, ob die Antragsteller voraussichtlich von staatlichen Leistungen unabhängig sein werden oder nicht.

107. Hier ist insbesondere auch auf die Entschließung des Rates vom 30. November 1994 in Bezug auf die Beschränkungen für die Zulassung von Staatsangehörigen dritter Länder in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit [28] zu verweisen, aufgrund derer die Mitgliedstaaten Einkommensnachweise wie den hier diskutierten verlangen können. Unter Teil A Nummer 7 wird explizit davon gesprochen, dass durch geeignete Maßnahmen verhindert werden muss, dass sich Personen in einem Mitgliedstaat niederlassen, ohne über die notwendigen finanziellen Mittel zu verfügen.

28 — ABl. C 274 vom 19. September 1996, S. 7.

108. Auch die von der Klägerin angeführte Rechtsprechung des Gerichtshofes in der Rechtssache Levin [29] in Bezug auf die Unzulässigkeit des Erfordernisses eines Unterhaltsnachweises ist nicht auf den vorliegenden Fall übertragbar. In der Rechtssache Levin entschied der Gerichtshof, dass der europarechtliche Arbeitnehmerbegriff im Sinne des Vertrages nicht von der Erzielung eines Mindesteinkommens abhänge. Diese Entscheidung diente dazu, den Begriff des Arbeitnehmers gemeinschaftsrechtlich im Hinblick auf die Aufgaben und Ziele der Gemeinschaften zu bestimmen und elementare Fragen des Binnenmarktes bezüglich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern im Rahmen von Artikel 48 EG-Vertrag (jetzt Artikel 39 EG) zu klären. Allein aufgrund dieses Motivs zeigt sich, dass diese Rechtsprechung nicht übertragbar ist.

109. Zum einen handelt es sich im vorliegenden Fall um Bestimmungen bezüglich selbständig Erwerbstätiger und zum anderen befinden sich diese Bestimmungen in einem Europa-Abkommen, das, wie bereits oben festgestellt, in diesem Bereich keinesfalls mit den Regelungen des Vertrages verglichen werden kann. Hier ist nochmals auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu verweisen, wonach ähnliche oder identische Bestimmungen verschiedener Verträge jeweils im Hinblick auf die verschiedenene Ziele und Rahmenbedingungen ausgelegt werden müssen [30]. Außerdem gestattet Artikel 59 EAB gerade die Anwendung nationaler Vorschriften betreffend Einreise und Aufenthalt.

110. Der Sinn und Zweck des Europa-Abkommens mit Bulgarien gestatten somit die Erhebung eines Unterhaltsnachweises, wie er auch im Vereinigten Königreich verlangt wird.

4) *Zur fünften Frage*

111. Während die dritte und vierte Frage noch in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den ersten beiden Fragen standen und diese daher hilfsweise beantwortet werden, ist dies bei der fünften und letzten Frage nicht der Fall.

112. Die Frage nach den Voraussetzungen für einen aus der Verletzung des EAB resultierenden Schadensersatzanspruchs hat keinen unmittelbaren Zusammenhang mit den ersten vier Fragen und ist aufgrund der Beantwortung der ersten Frage nur noch rein hypothetischer Natur.

113. Somit kann hier von der Beantwortung dieser Frage abgesehen werden.

29 — Urteil vom 23. März 1982 in der Rechtssache 53/81 (Levin, Slg. 1982, 1035).

30 — Urteil vom 9. Februar 1982 in der Rechtssache 270/80 (Polydor, Slg. 1982, 329).

VII — Ergebnis

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

1. Artikel 45 des Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Bulgarien andererseits hat für die Niederlassung bulgarischer 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 45 EAB 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.

3. Artikel 45 und Artikel 59 des EAB sind so auszulegen, dass sie der Anwendung einer nationalen Vorschrift nicht entgegenstehen, nach der die zuständigen nationalen Behörden die Befugnis besitzen, von einem bulgarischen Staatsangehörigen, der als Selbständiger tätig werden möchte, den Nachweis über einen ausreichenden Unterhalt zu verlangen.