SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS MARCO DARMON vom 15. Mai 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Der niederländische Raad van State hat Ihnen mit Urteil vom 1. Juni 1989 drei Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die Bestimmungen der Beschlüsse des durch das Assoziierungsabkommen EWG-Türkei [1] geschaffenen Assoziationsrates betreffen. Diese Fragen beziehen sich auf einen Rechtsstreit zwischen dem türkischen Staatsangehörigen Sevince und dem niederländischen Staatssecretaris van Justitie.

2. Dem Kläger des Ausgangsverfahrens, der am 22. Februar 1979 eine Erlaubnis zum Aufenthalt in den Niederlanden erhalten hatte, weil er eine dort wohnende Landsmännin geheiratet hatte, wurde am 11. September 1980 vom Staatssecretaris van Justitie ein Antrag auf Verlängerung der Geltungsdauer seiner Aufenthaltserlaubnis abgelehnt. Diese Ablehnung wurde mit dem — inzwischen eingetretenen — Getrenntleben der Eheleute Sevince begründet. Der hiergegen vom Kläger eingelegte Widerspruch sowie seine vor dem Raad van State gegen die stillschweigende Zurückweisung des Widerspruchs erhobene Klage hatten aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Ablehnung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis. Nach den niederländischen Rechtsvorschriften tritt diese aufschiebende Wirkung im Fall einer Klage von Rechts wegen ein [2]. Nachdem seine Klage durch Urteil des Raad van State vom 12. Juni 1986 abgewiesen worden war, stellte der Kläger am 13. April 1987 beim Staatssecretaris van Justitie einen Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, den er mit der Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis begründete und auf Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 des genannten Assoziationsrates EWG—Türkei stützte, wonach ein türkischer Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, dort nach einer bestimmten Zeit der ordnungsgemäßen Beschäftigung freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis hat. Zu beachten ist, daß nach Ansicht des Klägers die Beschäftigungszeiten, die aufgrund der vom Sozialminister erteilten Arbeitserlaubnis zurückgelegt wurden, während die Wirkung der Nichtverlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis bis zur endgültigen Entscheidung über seine Klage ausgesetzt war, bei der Ermittlung der Dauer der ordnungsgemäßen Beschäftigung im Sinne der vorgenannten Beschlüsse mitzurechnen sind.

3. Auf die Klage von Herrn Sevince gegen die Entscheidung, mit der der Staatssecretaris van Justitie seinen Antrag vom 13. April 1987 ablehnte, hat sich der Raad van State veranlaßt gesehen, Sie zur Tragweite und Bedeutung von Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 zu befragen. Dieses höchstinstanzliche Gericht möchte im wesentlichen von Ihnen wissen, ob es sich bei den fraglichen Bestimmungen der genannten Beschlüsse um Vorschriften handelt, deren Auslegung gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag in Ihre Zuständigkeit fällt, bejahendenfalls, ob sie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften unmittelbar anwendbar sind und — bei Bejahung auch dieser Frage — ob sich der in ih-

* Originalsprache: Französisch.

1 — Am 12. September 1963 in Ankara unterzeichnetes, mit Beschluß des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. Nr. 217 vom 29. 12. 1964, S. 3685) im Namen der Gemeinschaft geschlossenes Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei.

2 — Artikel 38 der Vreemdelingenwet (Ausländergesetz).

nen genannte Begriff „ordnungsgemäße Beschäftigung" ausschließlich auf die Ordnungsmäßigkeit nach den Rechtsvorschriften über die Beschäftigung von Ausländern oder etwa auch auf den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis bezieht.

I — Zur ersten Vorlagefrage

4. Die erste Frage scheint mir keine echten Schwierigkeiten zu bereiten. Wie die niederländische Regierung und die Kommission in der mündlichen Verhandlung hervorgehoben haben, hat Ihr Urteil Griechenland/Kommission vom 14. November 1989[3] die möglicherweise noch bestehenden Zweifel hinsichtlich der Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Auslegung der fraglichen Beschlüsse des Assoziationsrates EWG—Türkei nach Artikel 177 ausgeräumt.

5. Welche Aussagen enthält Ihr Urteil? Sie haben zunächst daran erinnert, daß nach ständiger Rechtsprechung, für die zuletzt das Urteil Demirel vom 30. September 1987[4] speziell zum Assoziierungsabkommen EWG—Türkei ein anschauliches Beispiel liefert,

„die Bestimmungen eines vom Rat gemäß den Artikeln 228 und 238 EWG-Vertrag geschlossenen Abkommens ... von dessen Inkrafttreten an einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung bilden"[5].

Weiter haben Sie ausgeführt:

„Zur Verwirklichung der Ziele des Assoziationsabkommens EWG—Türkei und in den darin vorgesehenen Fällen ist der Assoziationsrat nach Artikel 22 dieses Abkommens befugt, Beschlüsse zu fassen."

Was den Beschluß Nr. 2/80 des Assoziationsrates angeht, der die Voraussetzungen für die Durchführung der Hilfe für die Türkei festlegt, haben Sie sodann ausgeführt, daß er vom Assoziationsrat in den institutionellen Rahmen der Assoziation eingefügt worden war und daß er

„aufgrund seines unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Assoziationsabkommen ... daher seit seinem Inkrafttreten integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist"[6].

6. Ich meine, für die Handlungen des Assoziationsrates, um die es in der vorliegenden Rechtssache geht, nämlich die Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80, gilt die gleiche Beurteilung, so daß sie zur Gemeinschaftsrechtsordnung gehören. Die fraglichen Bestimmungen dieser Beschlüsse, die die Situation der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörenden türkischen Arbeitnehmer betreffen, sind nämlich an die Ziele gebunden, die in Artikel 12 des Assoziierungsabkommen — danach haben die Vertragsparteien vereinbart, sich von den Artikeln 48, 49 und 50 EWG-Vertrag leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen — und in Artikel 36 des Zusatzprotokolls[7] — dieser sieht vor, daß die Freizügigkeit zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens schrittweise hergestellt wird — festgelegt sind. Nach der zweiten Begründungserwägung des Beschlusses Nr. 2/76 implizieren die vorgenannten Artikel, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei einander beim Zugang ihrer Arbeitnehmer zu den jeweiligen Arbeitsmärkten einen Vorrang einräumen. Nach der dritten Be-

3 — Rechtssache 30/88, Slg. 1989, 3711.

4 — Rechtssache 12/86, Slg. 1987, 3719.

5 — Rechtssache 30/88, a. a. O., Randnr. 12.

6 — Randnr. 13.

7 — Am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichnetes, im Namen der Gemeinschaft durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293 vom 29. 12. 1972, S. 1) geschlossenes Zusatzprotokoll.

gründungserwägung dieses Beschlusses enthält dieser die Bestimmungen zur Durchführung dieses Grundsatzes im Rahmen einer ersten Stufe. Die zweite Stufe wurde durch die sozialen Bestimmungen des Beschlusses Nr. 1/80 konkretisiert.

7. Somit ist festzustellen, daß die Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 unmittelbar mit dem Assoziierungsabkommen und seinem Zusatzprotokoll zusammenhängen. Ich sehe keine Veranlassung, hieraus nicht den gleichen Schluß zu ziehen wie beim Beschluß Nr. 2/80, das heißt, von der Zugehörigkeit zur Gemeinschaftsrechtsordnung auszugehen. Insbesondere läßt sich hiergegen nicht vorbringen, die Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 würden auf dem Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer von der Gemeinschaftsrechtsordnung nicht umfaßt, weil es Sache der Mitgliedstaaten sei, die notwendigen Durchführungsvorschriften zu erlassen. Der Gerichtshof hat nämlich im Urteil Demirel unter Berufung auf das Urteil Kupferberg vom 26. Oktober 1982 [8] darauf hingewiesen, daß

„die Mitgliedstaaten, indem sie dafür sorgen, daß die Verpflichtungen aus einem von den Gemeinschaftsorganen geschlossenen Abkommen eingehalten werden, im Rahmen der Gemeinschaftsordnung eine Pflicht gegenüber der Gemeinschaft [erfüllen], die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Abkommens übernommen hat" [9],

und daraus geschlossen, daß der Gerichtshof für die Auslegung der Bestimmungen des Assoziierungsabkommen EWG—Türkei und des Protokolls über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zuständig ist. Daher meine ich, daß das Sachgebiet, auf das sich die fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 beziehen, diese keineswegs aus der Gemeinschaftsrechtsordnung und folglich auch nicht aus der Auslegungsbefugnis des Gerichtshofes ausschließt.

8. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes steht nämlich eindeutig fest, daß sich die Zuständigkeit des Gerichtshofes zur Auslegung der Bestimmungen eines vom Rat geschlossenen Abkommens unmittelbar aus dem Umstand herleitet, daß diese Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind. Der Gerichtshof hat sich im Urteil Demirel für seine Entscheidung in diesem Sinne ausdrücklich auf das Urteil Haegeman vom 30. April 1974 [10] berufen. In gleicher Weise leitet sich die Zuständigkeit des Gerichtshofes für die Auslegung der fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 daraus her, daß sie vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind. Dementsprechend schlage ich Ihnen vor, die erste Frage des Raad van State zu bejahen.

II — Zur zweiten Vorlagefrage

9. Die zweite Vorlagefrage geht dahin, ob die fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar sind. Zu dieser Frage sind im schriftlichen Verfahren und in der mündlichen Verhandlung die umfangreichsten Ausführungen gemacht worden. Während der Kläger und die Kommission der Ansicht sind, sie sei zu bejahen, vertreten die Regierungen der Niederlande und der Bundesrepublik Deutschland den entgegengesetzten Standpunkt.

10. Da es sich hier weder um Bestimmungen eines Gemeinschaftsvertrags noch um solche eines „klassischen" Rechtsakts eines Gemeinschaftsorgans handelt, sondern um

8 — Rechtssache 104/81, Slg. 1982, 3641.

9 — Rechtssache 12/86, a. a. O., Randnr. 11.

10 — Rechtssache 181/73, Slg. 1974, 449.

Bestimmungen von Beschlüssen einer Einrichtung, die aufgrund eines zwischen der Gemeinschaft und einem Drittland geschlossenen Abkommens geschaffen wurde, ist zunächst zu klären, welche Grundsätze heranzuziehen sind, um die Frage zu beantworten, ob sie unmittelbar anwendbar sind.

11. In Ihrem Urteil Demirel haben Sie folgende allgemeine Formulierung gebraucht:

„Eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens ist als unmittelbar anwendbar anzusehen, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlaß eines weiteren Aktes abhängen." [11]

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze haben Sie in diesem Urteil geprüft, ob bestimmte Vorschriften des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei unmittelbar anwendbar sind. Diese Grundsätze gelten meines Erachtens ebenso für die Beantwortung der Frage, ob Bestimmungen unmittelbar anwendbar sind, die in den *Beschlüssen* des durch das Assoziierungsabkommen EWG—Türkei geschaffenen Assoziationsrates enthalten sind. Da die Beschlüsse des Assoziationsrates nämlich, wie wir gesehen haben, ebenso wie das Assoziierungsabkommen der Gemeinschaftsrechtsordnung angehören, ist für mich kein Grund dafür ersichtlich, sie als von vornherein „unfähig" anzusehen, unmittelbar anwendbare Bestimmungen zu enthalten, da eine solche „Unfähigkeit" doch für das Abkommen selbst nicht angenommen wurde. Im Gegenteil, die Zugehörigkeit einer Vorschrift zur Gemeinschaftsrechtsordnung schließt ihre grundsätzliche „Unfähigkeit", unmittelbar anwendbare Bestimmungen zu enthalten, meines Erachtens gerade aus. Deshalb ist es im vorliegenden Fall vielmehr angebracht, auf die im Urteil Demirel festgelegten Kriterien abzustellen, wie dies im übrigen auch die Parteien des Ausgangsverfahrens und die Kommission übereinstimmend tun, während die Bundesregierung die Auffassung, daß diese Kriterien nicht auf die Beschlüsse des Assoziationsrates übertragen werden könnten, nur als Konsequenz ihres Standpunkts vertritt, die Zugehörigkeit der Beschlüsse zur Gemeinschaftsrechtsordnung zu verneinen. Da von der Zugehörigkeit zur Gemeinschaftsrechtsordnung jedoch auszugehen ist, kann nicht mehr in Abrede gestellt werden, daß die im Urteil Demirel entwickelten Kriterien für die vorliegende Rechtssache maßgebend sind.

12. Daher ist es nunmehr notwendig, die betreffenden Bestimmungen im Hinblick auf diese Kriterien zu prüfen, wobei aber zu bedenken ist, daß Sinn und Zweck der Beschlüsse des Assoziationsrates nach dem durch das Assoziierungsabkommen und das Zusatzprotokoll insgesamt festgelegten Rahmen zu beurteilen sind.

13. Nach Artikel 22 des Assoziierungsabkommens ist der Assoziationsrat befugt, zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens und in den darin vorgesehenen Fällen „Beschlüsse zu fassen", und jede der beiden Parteien „verpflichtet, die zur Durchführung der Beschlüsse erforderlichen Maßnahmen zu treffen". Die Bestimmungen der Beschlüsse des Assoziationsrates, deren unmittelbare Anwendbarkeit in Frage steht, beziehen sich, wie wir gesagt haben, auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Hierzu bestimmt Artikel 12 des Abkommens von Ankara, daß „die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln 48, 49 und 50 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft leiten zu lassen, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen". Außerdem sieht Artikel 36 des Zusatzprotokolls vor, daß „die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei ... nach den Grundsätzen des Artikels 12

11 — Rechtssache 12/86, a. a. O., Randnr. 14.

des Assoziierungsabkommens zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des genannten Abkommens schrittweise hergestellt [wird]" und daß „der Assoziationsrat ... die hierfür erforderlichen Regeln fest[legt]".

14. Nach Artikel 1 des Beschlusses Nr. 2/76 werden mit diesem „für eine erste Stufe die Durchführungsbestimmungen zu Artikel 36 des Zusatzprotokolls festgelegt"; diese erste Stufe wird auf vier Jahre vom 1. Dezember 1976 an festgesetzt. Der Beschluß Nr. 1/80 bezweckt nach seinem Artikel 1 die „Neubelebung und Entwicklung der Assoziation". Er enthält hierfür — am 1. Juli 1980 in Kraft getretene — Bestimmungen über die Landwirtschaft, über die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit sowie — ab 1. Dezember 1980 anwendbare — soziale Bestimmungen.

15. Die Frage des vorlegenden Gerichts betrifft speziell Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 und/oder Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 einerseits sowie Artikel 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und/oder Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1/80 andererseits. Zur Eingrenzung der Wirkungen dieser Vorschriften ist es unerläßlich, ihren genauen Wortlaut anzuführen.

16. Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 bestimmt: „Nach fünf Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft hat ein türkischer Arbeitnehmer dort freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis." Demgegenüber sieht Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80, der sich unter den sozialen Bestimmungen dieses Beschlusses befindet, vor, daß der türkische Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, in diesem Mitgliedstaat „nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis" hat. Wie man sieht, weicht die zweite Bestimmung erheblich von der ersten ab, da sie die Bedingung der ursprünglich fünfjährigen ordnungsgemäßen Beschäftigung auf vier Jahre verkürzt.

17. Nach Artikel 7 des Beschlusses Nr. 2/76 dürfen „die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei ... für Arbeitnehmer, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen". Dieser Formulierung fügt Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1/80 hinter dem Wort „Arbeitnehmer" die Worte „und ihre Familienangehörigen" hinzu.

18. Stellt man zunächst nur auf den Wortlaut der Vorschriften ab, so wird man kaum umhinkönnen festzustellen, daß die gerade genannten Bestimmungen ohne weiteres den Eindruck von Klarheit vermitteln. Die Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 und 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 scheinen unzweideutig die Regel aufzustellen, daß dem türkischen Arbeitnehmer, der in einem Mitgliedstaat eine genau bestimmte Zeit ordnungsgemäß beschäftigt gewesen ist, freier Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis zu gewähren ist. Die Artikel 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und 13 des Beschlusses Nr. 1/80 scheinen den Mitgliedstaaten und der Türkei eindeutig eine Stillhalteverpflichtung hinsichtlich der Voraussetzungen für den Zugang der Arbeitnehmer mit ordnungsgemäßem Aufenthalt und ordnungsgemäßer Beschäftigung zum Arbeitsmarkt aufzuerlegen.

19. Der Schein kann jedoch trügen, und so ist zu prüfen, ob Sinn und Zweck des Assoziierungsabkommens oder die Systematik

der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 nicht der Auffassung entgegenstehen, daß man es mit klaren, präzisen und unbedingten Verpflichtungen zu tun hat. Das bedeutet, daß die fraglichen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang betrachtet werden müssen.

20. Läßt die allgemeine Konzeption des Assoziierungsabkommens, wie sie dessen wesentlichen Leitlinien zu entnehmen ist, Aspekte erkennen, die mit der unmittelbaren Anwendung der genannten Bestimmungen unvereinbar sind? Nach Ihrem Urteil Demirel scheint diese Frage nicht bejaht werden zu können. Denn wenn das Assoziierungsabkommen EWG—Türkei unter Berücksichtigung seiner wesentlichen Leitlinien in dem von ihm geschaffenen rechtlichen Rahmen keine unmittelbar anwendbare Vorschrift enthielte, hätte sich das vorgenannte Urteil auch auf Erwägungen dieser Art gestützt, um Artikel 12 des Abkommens und Artikel 36 des Zusatzprotokolls diese unmittelbare Anwendbarkeit abzusprechen. Das ist jedoch nicht der Fall gewesen. Sie haben nämlich hauptsächlich folgendes hervorgehoben:

„Das Abkommen ist seinem Aufbau und seinem Inhalt nach dadurch gekennzeichnet, daß es allgemein die Ziele der Assoziierung nennt und Leitlinien für die Verwirklichung dieser Ziele festlegt, ohne selbst genaue Regeln dafür aufzustellen, wie diese Verwirklichung zu erreichen ist." [12]

Nachdem Sie dann festgestellt haben, daß

„nur in bestimmten Einzelbereichen ... die beigefügten Protokolle, an deren Stelle das Zusatzprotokoll getreten ist, eingehende Regelungen [treffen]" [13],

haben Sie den *Inhalt* der Artikel 12 des Abkommens und 36 des Zusatzprotokolls analysiert und sind daraufhin zu dem Schluß gekommen, daß

„diese Bestimmungen im wesentlichen Programmcharakter haben und keine hinreichend genauen, nicht an Bedingungen geknüpfte Vorschriften sind, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer unmittelbar regeln könnten" [14].

21. Die fehlende unmittelbare Anwendbarkeit haben Sie somit aus der im Abkommen und im Zusatzprotokoll, insbesondere in deren Artikel 12 bzw. 36, angewandten Rechtstechnik oder — wie man auch sagen könnte — Methode hergeleitet. Dagegen haben Sie keinerlei auf die Grundlagen des Abkommens bezogenen Umstand angeführt, der einer unmittelbaren Anwendung seiner Bestimmungen entgegenstünde. Ich meine daher, daß die dem Abkommen zugrunde liegenden wesentlichen Leitlinien keine Besonderheit aufweisen, die eine unmittelbare Anwendbarkeit ausschlösse.

22. Diesem Eindruck tut auch der Vergleich zwischen dem Assoziierungsabkommen EWG—Griechenland und dem Assoziierungsabkommen EWG—Türkei mit seinem Zusatzprotokoll keinen Abbruch. Vielmehr erlaubt dieser Vergleich das Aufzeigen recht weitgehender Analogien. So ist hervorzuheben, daß die Präambeln beider Abkommen fast völlig identisch sind und daß insbesondere der vierte Beweggrund der Präambel des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei — „in der Erkenntnis, daß die Hilfe, welche die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft dem türkischen Volk bei seinem Bemühen um die Besserung seiner Lebenshaltung zuteil werden läßt, später den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft erleichtern wird" — in genau die gleichen Worte gefaßt ist wie der vierte Beweggrund des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland, außer daß dieses natürlich vom griechischen Volk und vom Beitritt Grie-

12 — Rechtssache 12/86, a. a. O, Randnr. 16.

13 — A. a. O.

14 — Rechtssache 12/86, a. a. O., Randnr. 23.

chenlands spricht. Daraus erklärt sich wahrscheinlich auch, daß der Inhalt des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei, ergänzt um sein Zusatzprotokoll, sich demjenigen des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland an vielen Stellen als sehr ähnlich erweist.

23. Angesichts der Gleichartigkeit der in den vorgenannten Präambeln niedergelegten wesentlichen Leitlinien ließen sich daher Merkmale, die die unmittelbare Anwendbarkeit ausschließen, schwerlich in den einen ausmachen, wenn sie in den anderen fehlen. Zu erinnern ist nämlich daran, daß Sie im Urteil Pabst & Richarz vom 29. April 1982 [15] von der unmittelbaren Anwendbarkeit des Artikels 53 Absatz 1 des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland ausgegangen sind. Ein solches Ergebnis wäre nicht denkbar gewesen, wenn die wesentlichen Leitlinien, die in der Präambel dieses Abkommens in nahezu die gleichen Worte wie in der Präambel des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei gefaßt worden sind, einer unmittelbaren Anwendbarkeit entgegengestanden hätten. Daher läßt nichts von vornherein die Annahme zu, daß die wesentlichen Leitlinien des letztgenannten Abkommens ihrerseits einen derartigen Ausschluß beinhalteten.

24. Eine entsprechende Schlußfolgerung drängt sich auch in bezug auf die in Titel I des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland und in Titel I des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei dargelegten allgemeinen Ziele auf. Artikel 2 Absatz 1 des letztgenannten Abkommens — der bestimmt, daß es „Ziel des Abkommens ist ..., eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit zu fördern, daß hierbei der beschleunigte Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstandes und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden" — hat nämlich nahezu den gleichen Wortlaut wie Artikel 2 Absatz 1 des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland, und die Absätze 2 dieser beiden Artikel zeigen, daß jedes der beiden Abkommen grundsätzlich der Verwirklichung der im jeweiligen Absatz 1 genannten Ziele dient. Ferner ist festzustellen, daß nach dem Abkommen EWG—Türkei diese Ziele über die „schrittweise Errichtung einer Zollunion" [16] und die „Annäherung der türkischen Wirtschaftspolitik und derjenigen der Gemeinschaft, um das ordnungsgemäße Funktionieren der Assoziation und die Entwicklung des dazu erforderlichen gemeinsamen Handelns zu ermöglichen" [17], verwirklicht werden sollen, während beim Assoziierungsabkommen EWG—Griechenland die Verwirklichung der Ziele die „Errichtung einer Zollunion" [18] und die „Entwicklung eines gemeinsamen Handelns durch die Vertragsparteien und die Abstimmung ihrer Politiken auf den in diesem Abkommen vorgesehenen Gebieten" [19] umfaßt. Tatsächlich scheinen die signifikanten Unterschiede zwischen den jeweiligen Grundsätzen beider Abkommen vor allem im Tempo der Verwirklichung der Ziele zu liegen. Das Assoziierungsabkommen EWG—Türkei sieht in diesem Zusammenhang eine Vorbereitungsphase vor, die einer zweiten — Übergangsphase genannten — Phase vorausgeht, während das Assoziierungsabkommen EWG—Griechenland keine Vorbereitungsphase vorsieht. Diese jeweiligen „Geschwindigkeiten" erklären das Attribut „schrittweise", mit dem im Abkommen EWG—Türkei der Begriff „Errrichtung einer Zollunion" versehen ist. Sie erklären außerdem den Umstand, daß das Abkommen EWG—Türkei, dessen Inhalt in zahlreichen Punkten allgemeiner gehalten ist als der des Abkommens EWG—Griechenland, nach Ablauf der Vorbereitungsphase durch ein es

15 — Rechtssache 17/81, Slg. 1982, 1331.

16 — Artikel 2 Absatz 2 des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei.

17 — Artikel 4 Absatz 1 zweiter Gedankenstrich des Assoziationsabkommens EWG—Türkei.

18 — Artikel 2 Absatz 2 des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland.

19 — A. a. O.

in den meisten dieser Punkte präzisierendes Zusatzprotokoll ergänzt wurde.

25. So überwiegen bei den allgemeinen Zielen beider Abkommen, wie sie in jedem von ihnen im jeweiligen Titel I mit der Überschrift „Grundsätze" Ausdruck gefunden haben, doch die Ähnlichkeiten, und zwar vor allem, wenn man sich, was in der vorliegenden Rechtssache gerade der Fall ist, in der Übergangsphase des Abkommens EWG—Türkei befindet. Von den „Geschwindigkeiten" abgesehen, ist festzustellen, daß der einzige bedeutende Unterschied bei der Bestimmung der allgemeinen Ziele darin besteht, daß sich das Abkommen EWG—Türkei mehr auf die Notwendigkeit einer „Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Vertragsparteien" [20] bezieht, während das Abkommen EWG—Griechenland, wie ich bereits gesagt habe, mehr die „Abstimmung" [21] der Politiken in den Vordergrund stellt. Ich glaube nicht, daß ein derartiger Unterschied in der Formulierung der Grundsätze genügt, um den Bestimmungen zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei die unmittelbare Anwendbarkeit *generell* abzusprechen.

26. Gehen wir nunmehr von der Ebene der wesentlichen Leitlinien und allgemeinen Ziele des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei zur Darlegung seiner besonderen Ziele über, so stellen wir fest, daß sich in Anbetracht des genannten Urteils Pabst & Richarz erneut ein Vergleich mit dem Assoziierungsabkommen EWG—Griechenland aufdrängt. Bei der von mir erwähnten Prüfung des Artikels 53 Absatz 1 dieses Abkommens haben Sie festgestellt, daß diese Vorschrift, deren Wortlaut dem des Artikels 95 EWG-Vertrag ähnelt, im Rahmen der Assoziation zwischen der Gemeinschaft und Griechenland die gleiche Funktion wie Artikel 95 erfüllt. Sie haben hinzugefügt:

„Sie gehört zu einer Reihe von Bestimmungen, die zum Ziel hatten, durch die Errichtung einer Zollunion, die Abstimmung der Agrarpolitiken, die Einführung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und andere Maßnahmen zur schrittweisen Anpassung an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts den Eintritt Griechenlands in die Gemeinschaft vorzubereiten." [22]

Nachdem Sie dann dargelegt haben, daß sich somit

„aus dem Wortlaut des ... Artikels 53 Absatz 1 sowie aus Zweck und Wesen des Assoziierungsabkommens, zu dem er gehört,"

ergibt, daß diese Vorschrift einer nationalen Entlastungsregelung entgegensteht, die inländische Branntweine gegenüber aus Griechenland eingeführten Branntweinen steuerlich begünstigt, und sie

„eine klare und eindeutige Verpflichtung, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlaß eines weiteren Rechtsakts abhängig sind" [23],

enthält, haben Sie gefolgert, daß „unter diesen Umständen" [24] von der unmittelbaren Anwendbarkeit der fraglichen Bestimmung auszugehen ist.

27. Wie wir gesehen haben, läßt sich nach der Präambel des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei die Verknüpfung der Be-

20 — Artikel 5 des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei.

21 — Artikel 2 Absatz 2 des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland.

22 — Rechtssache 17/81, a. a. O., Randnr. 26.

23 — Randnr. 27.

24 — A. a. O.

stimmungen des Abkommens mit dem Ziel, den möglichen Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft vorzubereiten, nicht von vornherein in Abrede stellen. Außerdem ist festzustellen, daß diese Bestimmungen hinsichtlich der Bedingungen der Errichtung einer Zollunion mit denen des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland weitgehend übereinstimmen. Dagegen zielen die Bestimmungen des Abkommens EWG—Türkei über die Landwirtschaft anders als beim Abkommen EWG—Griechenland nicht auf eine Abstimmung der Agrarpolitiken ab, sondern darauf, daß die Türkei die Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik trifft, „deren Anwendung ... für den freien Warenverkehr mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei unerläßlich ist" [25]. Was die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, den dritten im Urteil Pabst & Richarz ausdrücklich genannten Bereich, angeht, so ist festzustellen, daß nach Artikel 44 des Assoziierungsabkommens EWG—Griechenland „die Freizügigkeit der Arbeitnehmer *nach den Artikeln 48 und 49* des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft ... zwischen den Mitgliedstaaten und Griechenland zu dem Zeitpunkt und nach dem Verfahren hergestellt [wird], die der Assoziationsrat festlegt" [26]. Demgegenüber ist daran zu erinnern, daß Artikel 12 des Assoziierungsabkommens EWG—Türkei lediglich bestimmt, daß die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln 48, 49 und 50 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft *leiten zu lassen*, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen. Es ist klar, daß auf diesem Gebiet wie auf dem der Landwirtschaft der Wortlaut des Abkommens EWG—Türkei ein geringeres Bemühen um „schrittweise Anpassung an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts" — um die Formulierung des Urteils Pabst & Richarz aufzugreifen — zum Ausdruck bringt. Klarzustellen ist jedoch, daß dieses um das Zusatzprotokoll ergänzte Abkommen im Bereich der Annäherung der Wirtschaftspolitiken, insbesondere was den Wettbewerb, das Steuerrecht und die Annäherung der Rechtsvorschriften angeht, den Bestimmungen des Assoziierungsabkommen EWG—Griechenland recht verwandte, wenn nicht gleiche Bestimmungen enthält, die in gewissem Maße von dem erwähnten Bemühen um „schrittweise Anpassung" zeugen.

28. Obwohl das Assoziierungsabkommen EWG—Türkei mit seinem Zusatzprotokoll einen Komplex von Bestimmungen enthält, in denen das Ziel einer schrittweisen Anpassung der Türkei an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts zum Ausdruck kommt, geht es in dieser Richtung unbestreitbar nicht so weit wie das Assoziierungsabkommen EWG—Griechenland. Das bedeutet aber nicht, daß die Bestimmungen, mit denen im Rahmen des erstgenannten Abkommens dieses Ziel erreicht werden soll, prinzipiell nicht unmittelbar anwendbar sein könnten. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes zeigt, daß eine Bestimmung nicht unbedingt in einem weitreichenden Assoziierungsabkommen stehen muß, um unmittelbar angewandt werden zu können. In der Tat haben Sie die unmittelbare Anwendbarkeit einer Bestimmung des Jaunde-Abkommens von 1963 [27] und einer Bestimmung des 1972 mit Portugal geschlossenen Freihandelsabkommens [28] bejaht, obwohl in diesen beiden Fällen, bei denen es übrigens um voneinander sehr verschiedene Sachzusammenhänge ging, der Grad der Anpassung an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts offensichtlich niedriger war als im Assoziierungsabkommen EWG—Türkei und vom Ziel eines späteren Beitritts zur EWG im Gegensatz zur Präambel des letztgenannten Abkommens keine Rede war.

29. Daher bin ich der Auffassung, daß die Prüfung des gesamten Inhalts des um sein Zusatzprotokoll ergänzten Assoziierungsabkommens EWG—Türkei trotz der weniger

25 — Artikel 33 Absatz 1 des Zusatzprotokolls.

26 — Hervorhebung von mir.

27 — Urteil vom 5. Februar 1976 in der Rechtssache 87/75, Bresciani, Slg. 1976, 129.

28 — Rechtssache 104/81, a. a. O.

starken Anpassung an die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts als beim Abkommen EWG—Griechenland nicht den Schluß zuläßt, daß seine Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar seien. Folglich läßt diese Prüfung einen solchen Schluß auch nicht für die Beschlüsse des im Abkommen vorgesehenen Assoziationsrates zu.

30. Findet dann aber die Auffassung, daß die die Artikel 12 des Assoziierungsabkommens und 36 des Zusatzprotokolls konkretisierenden Beschlüsse des Assoziationsrates nicht unmittelbar anwendbar sein können, möglicherweise eine Stütze darin, daß diese Artikel, wie der Gerichtshof festgestellt hat, im wesentlichen Programmcharakter haben? Tatsächlich läßt Ihr Urteil Demirel keineswegs eine solche Auslegung zu. In dieser Entscheidung haben Sie nämlich die rein programmatische Bedeutung dieser Artikel damit erklärt, daß es Sache des Assoziationsrates ist, in dem betreffenden Gebiet auf dem Beschlußwege genaue Regeln festzulegen. Im einzelnen haben Sie ausgeführt:

„Artikel 36 des Protokolls verleiht allein dem Assoziationsrat die Zuständigkeit für den Erlaß genauer Regeln für eine schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer nach Maßgabe politischer und wirtschaftlicher Überlegungen, die insbesondere mit der schrittweisen Errichtung der Zollunion und der Annäherung der Wirtschaftspolitiken zusammenhängen, und nach den Regeln, die dieser Rat gegebenenfalls für erforderlich hält." [29]

Sie haben hinzugefügt, daß

„der einzige Beschluß, den der Assoziationsrat auf diesem Gebiet gefaßt hat, ... der Beschluß Nr. 1/80 vom 19. September 1980 [ist], der neue Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt gegenüber türkischen Arbeitnehmern, die ordnungsgemäß in den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten integriert sind, verbietet",

und weiter, daß

„für den Bereich der Familienzusammenführung ... dagegen kein derartiger Beschluß gefaßt worden [ist]" [30],

bevor Sie zu dem Schluß gekommen sind, daß die vorgenannten Artikel des Abkommens und des Protokolls „Programmcharakter" haben.

31. Somit schließt Ihr Urteil Demirel meines Erachtens die unmittelbare Anwendbarkeit der Bestimmungen der Beschlüsse des Assoziationsrates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer keineswegs prinzipiell aus. Es stellt vielmehr im Lichte der Bestimmungen des Abkommens und des Protokolls heraus, daß es in gewisser Weise die *Funktion* dieser Beschlüsse ist, dieses Gebiet näher zu regeln. Im übrigen mag man sich fragen, ob dieses Urteil dem Beschluß Nr. 1/80, soweit er neue Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt gegenüber türkischen Arbeitnehmern, die ordnungsgemäß in den Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten integriert sind, verbietet, die Genauigkeit nicht bereits ausdrücklich „bescheinigt" hat. Da die Beschlüsse des Assoziationsrates das Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer näher regeln sollen, scheint jedenfalls die Auffassung völlig fehl zu gehen, die bloße Feststellung, daß Artikel 12 des Abkommens und Artikel 36 des Protokolls Programmcharakter haben, stehe

29 — Rechtssache 12/86, a. a. O., Randnr. 21.

30 — Randnr. 22.

begrifflich der unmittelbaren Anwendbarkeit der sie konkretisierenden Beschlüsse entgegen.

32. Nach Erreichen dieses Stadiums der Erörterung meine ich, daß außerhalb des von den Beschlüssen Nrn. 2/76 und 1/80 unmittelbar gesteckten Rahmens nichts ersichtlich ist, was der unmittelbaren Anwendbarkeit klarer, genauer und unbedingter Bestimmungen dieser Beschlüsse, die die Artikel 12 des Assoziierungsabkommens und 36 des Zusatzprotokolls durchführen, grundsätzlich entgegensteht.

33. Somit ist es nunmehr angebracht, sich mit der Systematik der fraglichen Bestimmungen innerhalb der genannten Beschlüsse des Assoziationsrates selbst zu befassen. Vor allem in dieser Beziehung halten die niederländische und die deutsche Regierung diese Bestimmungen nämlich für weder genau noch unbedingt.

34. Die Bedenken dieser Regierungen betreffen einen ersten Aspekt der Tragweite der fraglichen Bestimmungen. Die Bundesregierung hat mit besonderem Nachdruck erklärt, das Abkommen schließe zwar den Erlaß von Beschlüssen nicht völlig aus, die unmittelbar individuelle Vergünstigungen begründeten, gehe aber von dem Grundsatz aus, daß die Beschlüsse des Assoziationsrates notwendigerweise umgesetzt werden müßten; nach dem von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten am 12. September 1963 geschlossenen Abkommen über die zur Durchführung des Assoziierungsabkommens zu treffenden Maßnahmen, insbesondere nach dessen Artikel 2, stehe fest, daß für den Bereich der EWG alle Beschlüsse des Assoziationsrates einer Umsetzungsmaßnahme bedürften. Eine solche Maßnahme, die unterschiedlicher Art sein könne, je nachdem, ob es um ein zur Zuständigkeit der Gemeinschaft oder derjenigen der Mitgliedstaaten gehörendes Gebiet gehe, sei daher auf jeden Fall geboten, um Beschlüssen des Assoziationsrates in den Mitgliedstaaten Wirkung zu verleihen, weshalb für diese Art von Beschlüssen keine unmittelbare Anwendbarkeit in Betracht komme.

35. Dieses Vorbringen zur grundsätzlichen Notwendigkeit einer Umsetzung der Beschlüsse des Assoziationsrates scheint durch Ihr bereits genanntes Urteil Griechenland/Kommission widerlegt zu werden. Nachdem Sie den Wortlaut des Beschlusses Nr. 2/80 des Assoziationsrates EWG—Türkei geprüft haben, haben Sie nämlich festgestellt, daß

„die Durchführung des Beschlusses ... ohne den vorherigen Erlaß von zusätzlichen Maßnahmen möglich [war]",

so daß

„Artikel 2 des Regierungsabkommens auf jeden Fall keine Anwendung [findet]" [31].

Daher ist meiner Ansicht nach zur Durchführung von Bestimmungen der Beschlüsse des Assoziationsrates der Erlaß von „Umsetzungsmaßnahmen" keineswegs *prinzipiell erforderlich.* Wir Ihr Urteil zeigt, kommt es für die Beantwortung der Frage, ob — von der Gemeinschaft oder den Mitgliedstaaten — Durchführungsmaßnahmen erlassen werden müssen, darauf an, wie genau die betreffenden Bestimmungen formuliert sind. Der Erlaß derartiger Maßnahmen ist aber nicht in jedem Fall unbedingt erforderlich.

31 — Rechtssache 30/88, a. a. O., Randnr. 16.

36. Dasselbe Urteil gibt außerdem eine Teilantwort auf das Vorbringen der beiden Regierungen, nach Artikel 12 des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 29 des Beschlusses Nr. 1/80 träfen die Vertragsparteien jeweils für ihren Bereich die zur Durchführung des jeweiligen Beschlusses erforderlichen Maßnahmen, sowie auf die Ausführungen der niederländischen Regierung zu Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 6 Absatz 3 des Beschlusses Nr. 1/80. Nach diesen Bestimmungen werden die Einzelheiten der Durchführung der genannten Artikel durch einzelstaatliche Vorschriften festgelegt. Meiner Ansicht nach kann unter Berücksichtigung Ihres Urteils ein Beschluß des Assoziationsrates so abgefaßt werden, daß die Anwendung einer in ihm enthaltenen Bestimmung nicht von Durchführungsmaßnahmen abhängt. Zwar müssen die Vertragsparteien die Beschlüsse des Assoziationsrates durchführen; damit ist jedoch keineswegs gesagt, daß die Anwendung seiner Bestimmungen in allen Fällen von Durchführungsmaßnahmen *abhängt*. Vielmehr kommt es, wie Sie gezeigt haben, auf die Systematik der betreffenden Bestimmungen an. Deren Anwendung setzt Durchführungsmaßnahmen nur voraus, *sofern* diese notwendig sind, und nicht deshalb, *weil* sie von vornherein in jedem Fall notwendig wären.

37. Prüft man nun den Wortlaut der Bestimmungen, um die es im vorliegenden Fall geht, so läßt sich ihnen kein eindeutiger Hinweis darauf entnehmen, daß die in ihnen formulierten Verpflichtungen zu unbestimmt oder zu ungenau wären, um ohne Durchführungsmaßnahmen Anwendung finden zu können. Eine Vorschrift des Inhalts, daß ein türkischer Arbeitnehmer, der eine bestimmte Zeit auf dem Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats ordnungsgemäß beschäftigt gewesen ist, freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis hat, ist in meinen Augen so genau, daß sie als solche angewandt werden kann. Insbesondere läßt sich anhand der Formulierung des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 und des Artikels 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 feststellen, ob in einer Situation dadurch gegen diese Bestimmungen verstoßen wird, daß der in ihnen vorgesehene freie Zugang zu jeder Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis beeinträchtigt wird. Desgleichen ist die Stillhalteklausel in Artikel 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1/80 tatsächlich als genau bestimmte Verbotsvorschrift anzusehen, deren Anwendung an sich keine Durchführungsmaßnahmen erfordert. Auch hier kann aufgrund des Wortlauts der Bestimmungen festgestellt werden, ob ein Sachverhalt gegen sie verstößt. Im übrigen enthalten die letztgenannten Artikel noch nicht einmal spezifische Bestimmungen, die die Festlegung der Einzelheiten der Durchführung durch einzelstaatliche Vorschriften vorsehen.

38. Das bedeutet andererseits jedoch nicht, daß gewisse Modalitäten nicht festgelegt werden dürften, um bestimmte Einzelheiten zu regeln oder um die Anwendungsvoraussetzungen in bestimmten Sonderfällen genauer zu bestimmen. Aus dem Umstand, daß eine Vorschrift nicht so viele Einzelbestimmungen enthält, wie es Fallgestaltungen gibt, die von ihr geregelt werden sollen, folgt jedoch nicht, daß sie als ungenau oder bedingt und mithin als nicht ohne weiteres unmittelbar anwendbar angesehen werden kann. Ihre Rechtsprechung enthält zahllose Beispiele für Vorschriften, deren allgemeine Fassung Ihre Auslegung zur Beantwortung der Frage erfordert hat, ob sie auf diesen oder jenen Falltyp anwendbar sind, jedoch in keiner Weise verhindert, daß ihnen unmittelbare Anwendbarkeit zuerkannt wird. Wenn jeder Vorschrift des Gemeinschaftsrechts, die keine erschöpfende Beschreibung ihrer möglichen Anwendungsfälle enthält, die unmittelbare Anwendbarkeit abgesprochen werden müßte, würden aus Ihrem Rechtsprechungsgebäude ganze Mauern herausbrechen. Muß im übrigen daran erin-

nert werden, daß die unbestreitbare Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Bestimmung der Mittel, mit denen das in einer Richtlinie festgelegte Ergebnis erreicht werden kann, Sie in zahlreichen Fällen nicht daran gehindert hat, die unmittelbare Anwendbarkeit von Bestimmungen einer Richtlinie zu bejahen, wenn es an nationalen Umsetzungsmaßnahmen fehlte, die aber dennoch zur Regelung der einzelnen Durchführungsbestimmungen erforderlich sind?

39. Eine Parallele läßt sich hierzu anhand Ihrer Argumentation im Urteil FNV vom 4. Dezember 1986 [32] ziehen. Vor die Entscheidung gestellt, ob Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit [33] unmittelbar anwendbar ist, haben Sie ausgeführt, daß sich aus dem Wortlaut des Artikels 5 dieser Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten

„die notwendigen Maßnahmen [zu treffen haben], um sicherzustellen, daß die mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften beseitigt werden",

nicht entnehmen läßt, daß er

„Bedingungen aufstellt, denen das Diskriminierungsverbot unterliegt",

wobei Sie hinzugefügt haben, daß Artikel 5,

„auch wenn ... [er] den Mitgliedstaaten ein Ermessen in bezug auf die Mittel einräumt, doch das Ziel vor[schreibt], das mit diesen Mitteln erreicht werden muß" [34].

Deshalb haben Sie gefolgert, daß der genannte Artikel 4 Absatz 1

„den Mitgliedstaaten keineswegs die Befugnis verleiht, die Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in seinem eigenen Geltungsbereich Bedingungen zu unterwerfen oder einzuschränken",

und daß diese Bestimmung

„hinreichend genau und unbedingt ist, so daß sie ... von einzelnen vor den innerstaatlichen Gerichten in Anspruch genommen werden kann" [35].

40. Meines Erachtens ist diese Auslegung mutatis mutandis auf den vorliegenden Fall übertragbar, in dem in Anbetracht des Wortlauts der fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 der Umstand, daß nach diesen Bestimmungen die Vertragsparteien die zu ihrer Durchführung erforderlichen Maßnahmen treffen und gegebenenfalls die Mitgliedstaaten die Einzelheiten der Durchführung festlegen, nicht für die Annahme ausreicht, die Anwendung der Vorschrift über den Zugang zur Beschäftigung oder der Stillhalteklausel könne von den Mitgliedstaaten eingeschränkt oder Bedingungen unterworfen werden. Der klare Inhalt dieser Vorschriften gibt den Mitgliedstaaten nicht die Befugnis, sie zu ändern oder ihnen Bedingungen hinzuzufügen.

32 — Rechtssache 71/85, Slg. 1986, 3855.

33 — ABl. L 6 vom 10. 1. 1979, S. 24.

34 — Rechtssache 71/85, a. a. O., Randnr. 20.

35 — Randnr. 21.

41. Die niederländische Regierung hat gegen die Anerkennung der unmittelbaren Anwendbarkeit ferner geltend gemacht, Artikel 6 des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 12 des Beschlusses Nr. 1/80 stellten eine Schutzklausel dar. Die erste Bestimmung lautet: „Wenn in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft oder in der Türkei der Arbeitsmarkt Störungen ausgesetzt oder von Störungen bedroht ist, die ernste Gefahren für den Lebensstandard und das Beschäftigungsniveau in einem Gebiet, einem Wirtschaftszweig oder einem Beruf mit sich bringen können, so kann der betreffende Staat davon absehen, automatisch Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a und b anzuwenden. Der betreffende Staat unterrichtet den Assoziationsrat von dieser zeitweiligen Einschränkung." Die zweite Bestimmung ist gleichlautend, außer daß die Numerierung der Bestimmungen, von deren automatischer Anwendung abgesehen werden kann, eine andere ist. Nach Auffassung der niederländischen Regierung ist aus der einseitigen Befugnis, die somit den Vertragsstaaten eingeräumt sei — wobei es keiner vorherigen Ermächtigung oder Abstimmung, sondern nur einer Unterrichtung des Assoziationsrates bedürfe —, zu schließen, daß die Vorschrift über den Zugang zu jeder Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis, die zu denen gehöre, von deren automatischer Anwendung unter den oben angeführten Umständen abgesehen werden könne, nicht unmittelbar anwendbar sei.

42. In Ihrem Urteil Kupferberg haben Sie hinsichtlich der Schutzklauseln im Freihandelsabkommen zwischen der EWG und Portugal ausgeführt, daß

„diese Klauseln nur unter bestimmten Umständen und grundsätzlich nur nach einer unter Beteiligung beider Parteien erfolgten Prüfung im gemischten Ausschuß anwendbar sind"

und daß

„abgesehen von den spezifischen Situationen, die ihre Anwendung zur Folge haben können, ... die bloße Existenz dieser Klauseln ... der möglichen unmittelbaren Geltung bestimmter Vorschriften des Abkommens nicht entgegen[steht]" [36].

Die in den Beschlüssen zum Assoziierungsabkommen EWG—Türkei enthaltenen Schutzklauseln unterscheiden sich zwar von denen des Freihandelsabkommens, um das es im Urteil Kupferberg geht, insoweit, als letztere „grundsätzlich" nur nach einer unter Beteiligung beider Parteien erfolgten Prüfung im gemischten Ausschuß anwendbar waren, während der Anwendung der erstgenannten Schutzklauseln keine Prüfung unter Beteiligung beider Parteien vorausgehen muß. Jedoch ist festzustellen, daß sich aus dem Urteil Kupferberg nicht ergibt, daß dieser Umstand allein schon ausreicht, um die unmittelbare Anwendbarkeit der fraglichen Bestimmungen auszuschließen. In Ihrer Entscheidung heißt es, daß eine vorherige Prüfung unter Beteiligung beider Parteien im gemischten Ausschuß „grundsätzlich", nicht aber in allen Fällen erfolgen muß. Vor allem legt das Urteil nach meinem Verständnis den Akzent darauf, daß spezifische Situationen die Anwendung der Schutzklauseln zur Folge haben können. Dieser spezifische Charakter ist bei den Klauseln der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 aber gegeben. In ihnen ist von der Bedrohung des Arbeitsmarkts durch Störungen die Rede, „die ernste Gefahren für den Lebensstandard und das Beschäftigungsniveau in einem Gebiet, einem Wirtschaftszweig oder einem Beruf mit sich bringen können", und darüber hinaus davon, daß nur das Vorliegen dieser Umstände es zuläßt, „davon ab[zu]sehen, automatisch" bestimmte Vorschriften dieser Beschlüsse „anzuwenden". Damit wird meines Erachtens unterstrichen, daß die Schutzklauseln es nur ermöglichen sollen, Ausnahmesituationen gerecht zu werden, und daß angesichts dieser Ausnahmen die *automatische Anwendung* der fraglichen Bestimmungen durch die Mitgliedstaaten die Regel ist.

36 — Rechtssache 104/81, a. a. O., Randnr. 21.

43. Nebenbei sei bemerkt, daß diese *automatische Anwendung*, die im Wege des Umkehrschlusses aus den genannten Schutzklauseln herzuleiten ist, die Auffassung widerlegt, die Befugnis der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zur Durchführung der Beschlüsse des Assoziationsrates zu treffen oder gegebenenfalls Einzelheiten der Durchführung einiger ihrer Bestimmungen festzulegen, umfasse auch die Möglichkeit, den Inhalt der in der vorliegenden Rechtssache fraglichen Bestimmungen namentlich durch Hinzufügen von Bedingungen genauer zu bestimmen, was ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit entgegenstehe. Das Attribut „automatisch" legt in meinen Augen vielmehr den Schluß nahe, daß die Bedingungen der Anwendung nicht mehr zu Debatte stehen sollen.

44. Die Prüfung der Schutzklauseln in den Beschlüssen des Assoziationsrates gibt Veranlassung, auf Ihre Auffassung im Urteil International Fruit Company vom 12. Dezember 1972 [37] zu sprechen zu kommen, die Sie zu der Frage geäußert haben, ob die Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) ein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen, sich vor Gericht auf sie zu berufen. Nachdem Sie ausgeführt haben, daß zur Beantwortung dieser Frage „auf Sinn, Aufbau und Wortlaut dieses Abkommens zurückgegriffen werden" muß [38], haben Sie folgendes festgestellt:

„Dieses Abkommen, das nach seiner Präambel ‚auf der Grundlage der Gegenseitigkeit und zum gemeinsamen Nutzen' ausgehandelt wurde, ist durch die große Geschmeidigkeit seiner Bestimmungen gekennzeichnet: Dies gilt insbesondere für die Vorschriften über Abweichungen von den allgemeinen Regeln, über Maßnahmen, die bei außergewöhnlichen Schwierigkeiten getroffen werden können, und über die Regelung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vertragsparteien." [39]

Nachdem Sie dann einige Bestimmungen des Abkommens näher geprüft haben, sind Sie zu dem Schluß gekommen, daß die von Ihnen geprüfte Bestimmung nach dem Zusammenhang, in den sie gestellt war,

„kein Recht der Gemeinschaftsangehörigen begründen kann, sich vor Gericht auf ... [sie] zu berufen" [40].

Diesen auf dem allgemeinen Zusammenhang des GATT beruhenden Standpunkt haben Sie seitdem in bezug auf andere Bestimmungen des Abkommens mehrmals — insbesondere in zwei Urteilen vom 16. März 1983 [41] — bekräftigt.

45. Zunächst ist zu bemerken, daß im Assoziierungsabkommen EWG—Türkei nicht dieselbe allgemeine *Flexibilität* zutage tritt, wie sie in bezug auf das GATT ausdrücklich erwähnt worden ist. Ohne erneut auf den Gesamtzusammenhang des Assoziierungsabkommens einzugehen, ist es dennoch nicht unwichtig festzustellen, daß dieses eindeutig einen merklich zwingenderen Rahmen abgibt. Die Randnummern 22 bis 26 des Urteils International Fruit Company, in denen namentlich Artikel XXII Absatz 1 des GATT, wonach „jede Vertragspartei ... Vorstellungen einer anderen Vertragspartei ... wohlwollend prüfen und ausreichende Gelegenheit zu Konsultationen geben [wird]", ferner Artikel XXV Absatz 1 des GATT, wonach die Vertragsparteien „mit einer oder mehreren Vertragsparteien Konsultationen über jede Angelegenheit führen [können], für die durch Konsultationen nach Absatz 1 keine zufriedenstellende Lösung erreicht werden konnte", und schließlich Maßnahmen für die Regelung von Mei-

37 — Verbundene Rechtssachen 21/72 bis 24/72, Slg. 1972, 1219.

38 — Randnr. 20.

39 — Randnr. 21.

40 — Randnr. 27.

41 — Rechtssache 266/81, SIOT/Ministero delle finanze, Slg. 1983, 731, und verbundene Rechtssachen 267/81 bis 269/81, Amministrazione delle finanze dello Stato/SPI und SAMI, Slg. 1983, 801.

nungsverschiedenheiten in den Vordergrund gestellt werden, die Ihren Ausführungen zufolge

„schriftliche Vorstellungen oder Vorschläge, die ‚einer wohlwollenden Prüfung [zu] unterziehen' sind, sowie Untersuchungen mit gegebenenfalls nachfolgenden Empfehlungen, Konsultierungen oder Entscheidungen der Vertragsparteien, darunter die Ermächtigung von Vertragsparteien, gegenüber anderen Vertragsparteien die Anwendung sämtlicher sich aus dem Abkommen ergebender Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen auszusetzen" [42],

umfassen, machen deutlich, daß im Gegensatz hierzu die Bestimmungen des Assoziierungsabkommens merklich zwingenderen Charakters sind.

46. Soweit es indessen speziell um die Schutzklauseln geht, ist vor allem hervorzuheben, daß diejenigen, die in den Beschlüssen des Assoziationsrates enthalten sind, nicht den gleichen Grad an Flexibilität wie diejenigen des GATT aufweisen, so daß es keineswegs gerechtfertigt wäre, im Analogieschluß zu letzteren zum Ergebnis zu gelangen, daß die Bestimmungen der genannten Beschlüsse nicht unmittelbar anwendbar seien. Im Urteil International Fruit Company haben Sie ausgeführt:

„Für den Fall, daß bestimmte Erzeuger eines Landes infolge einer aufgrund des Abkommens bestehenden Verpflichtung oder infolge eines Zugeständnisses hinsichtlich einer Präferenz einen ernsthaften Schaden erleiden oder zu erleiden drohen, hat eine Vertragspartei nach Artikel XIX die Möglichkeit, die Verpflichtung einseitig aufzuheben und das Zugeständnis zurückzunehmen oder abzuändern, und zwar entweder, wenn die beteiligten Vertragsparteien nicht zu einem Einvernehmen gelangen, nach Konsultation sämtlicher Vertragsparteien oder sogar ohne vorherige Konsultation, wenn Eile geboten und die Maßnahme vorläufiger Natur ist." [43]

Der Vergleich mit den Schutzklauseln der Beschlüsse des Assoziationsrates führt zu der Feststellung, daß diese erstens in einem zwingenderen Gesamtrahmen als das GATT stehen und daß sie zweitens ausdrücklich als Ausnahmen von der Regel der *automatischen Anwendung* der Bestimmungen der fraglichen Beschlüsse definiert sind, während die Schutzklauseln des GATT, die mit dem im ganzen „flexiblen" Gesamtsystem, zu dem sie gehören, in Einklang stehen, nur schwer als Ausnahmen von einer automatischen Anwendung qualifiziert werden könnten, die in Wirklichkeit kein Bestandteil dieses Systems ist.

47. Aufgrund aller dieser Erwägungen bin ich der Auffassung, daß die Schutzklauseln in den Beschlüssen Nrn. 2/76 und 1/80, deren Anwendung bestimmten Krisensituationen vorbehalten ist und keiner reinen Ermessensentscheidung unterliegt, nicht so angelegt sind, daß sie die unmittelbare Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften dieser Beschlüsse berühren könnten.

48. Schließlich ist noch ein letzter Einwand zu erörtern, nämlich der, daß die Beschlüsse des Assoziationsrates EWG—Türkei nicht veröffentlicht werden. Es trifft zu, daß diese Beschlüsse keiner Veröffentlichungsvorschrift unterliegen und tatsächlich auch nicht im Amtsblatt veröffentlicht werden. Man mag sich zwar fragen, ob die Zugehörigkeit dieser Beschlüsse zur Gemeinschaftsrechtsordnung ihre Veröffentlichung nicht rechtfertigen würde. Meines Wissens haben Sie jedoch niemals die unmittelbare Anwendbarkeit einer Bestimmung ausdrücklich von der Veröffentlichung des Rechtsakts, in dem sie sich befindet, abhängig gemacht. Da die Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens, darunter die Mitgliedstaaten, Kenntnis von den Beschlüssen des Assozia-

42 — Verbundene Rechtssachen 21/72 bis 24/72, a. a. O., Randnr. 25.

43 — Randnr. 26.

tionsrates haben, weil sie in ihm gemäß Artikel 23 des Abkommens vertreten sind, dürfte einem türkischen Staatsangehörigen die Möglichkeit, sich vor Gericht gegenüber einem Mitgliedstaat auf eine Bestimmung eines Beschlusses des Assoziationsrates zu berufen, auch schwerlich allein mit der Begründung abgesprochen werden können, der Beschluß sei nicht veröffentlicht worden, wenn er ansonsten den in Ihrer Rechtsprechung auf diesem Gebiet aufgestellten Erfordernissen der Klarheit, Genauigkeit und Unbedingtheit entspricht und der Mitgliedstaat Kenntnis von ihm hatte. Daher schlage ich Ihnen vor, bei der Beantwortung der zweiten Frage der fehlenden Veröffentlichung keine entscheidende Bedeutung beizumessen.

49. Im Rahmen der Prüfung der zweiten Frage des Raad von State ist abschließend festzustellen: Angesichts des offensichtlich klaren und genauen Wortlauts der fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 ist keine Erwägung im Zusammenhang mit den grundlegenden Zielen des Assoziierungsabkommens, mit dessen Gesamtstruktur oder mit der Systematik der genannten Bestimmungen im Rahmen der genannten Beschlüsse ersichtlich, aufgrund deren diese Bestimmungen letztlich als nicht genau genug oder als bedingt angesehen werden könnten. Somit sehe ich keinen Grund, der es rechtfertigen würde, den in der Frage des vorlegenden Gerichts angeführten Bestimmungen die unmittelbare Anwendbarkeit abzusprechen. Im übrigen haben Sie im Urteil Demirel, dem zufolge der Beschluß Nr. 1/80 durch eine der in der vorliegenden Rechtssache angesprochenen Bestimmungen „neue Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt ... verbietet", keine Zweifel hinsichtlich der Genauigkeit dieser Bestimmung geäußert. Die unmittelbare Anwendbarkeit der Ihnen vorgelegten Bestimmungen liegt, wie ich meine, genau auf der Linie dieses Urteils, in dem, wie ich bereits dargelegt habe, festgestellt wird, daß allein der Assoziationsrat „die Zuständigkeit für den Erlaß genauer Regeln für eine schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer" [44] besitzt.

Durch die in Ihrem Urteil erfolgte Gegenüberstellung der Bestimmungen des Abkommens mit im wesentlichen programmatischer Bedeutung und der Bestimmungen der Ratsbeschlüsse, mit denen in gewisser Weise Genauigkeit bezweckt war, ist deutlich zutage getreten, daß letztere unmittelbar anwendbar sein sollen.

50. Ich schlage Ihnen daher vor, die zweite Frage des vorlegenden Gerichts zu bejahen.

III — Zur dritten Vorlagefrage

51. So kommen wir nun zur Prüfung der dritten Vorlagefrage. Diese geht dahin, ob sich der Ausdruck „ordnungsgemäße Beschäftigung" in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 und/oder in Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 im wesentlichen auf die Beschäftigung eines türkischen Staatsangehörigen bezieht, während dieser im Besitz einer ausländerrechtlichen Aufenthaltserlaubnis ist, oder aber nur auf eine Arbeit, die allein nach den Vorschriften über die Beschäftigung von Ausländern rechtlich zulässig ist. Worum es bei dieser Frage geht, wird durch die Situation, die zum Ausgangsverfahren geführt hat, klar verdeutlicht. Der Kläger des Ausgangsverfahrens hatte nämlich eine amtliche Arbeitserlaubnis während des Zeitraums erhalten — und offenbar ausgenutzt —, in dem er zwar keine Aufenthaltserlaubnis im eigentlichen Sinne besaß, aber bis zur rechtskräftigen Entscheidung über seine Klage von deren aufschiebender Wirkung hinsichtlich der Verwaltungsentscheidung, mit der die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis abgelehnt worden war, profitierte. Somit war seine Arbeit ordnungsgemäß im Hinblick auf die Rechtsvorschriften über die Beschäftigung von Ausländern, aufgrund deren er eine

44 — Rechtssache 12/86, a. a. O., Randnr. 21.

„Bescheinigung" erhalten hatte, wonach er nicht mehr als Ausländer im Sinne dieser Vorschriften galt und infolgedessen Zugang zu jeder Beschäftigung im Lohn- und Gehaltsverhältnis hatte[45]; gleichzeitig war jedoch seine ausländerrechtliche Stellung nicht ordnungsgemäß, da er keine Aufenthaltserlaubnis besaß.

52. Für ihre Auffassung, daß sich die fragliche Ordnungsmäßigkeit nur auf die Rechtsvorschriften über die Arbeit von Ausländern beziehe, ohne daß es in irgendeiner Weise auf die Ordnungsmäßigkeit des Aufenthalts ankäme, führen der Kläger des Ausgangsverfahrens sowie die Kommission insbesondere einen Vergleich zwischen dem Wortlaut mehrerer Bestimmungen der betreffenden Beschlüsse des Assoziationsrates ins Feld. Sie machen in erster Linie geltend, daß beispielsweise im Beschluß Nr. 1/80 einige Bestimmungen eine ausdrückliche Verweisung auf das Aufenthaltsrecht enthielten. So führen sie Artikel 13, der „Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung ... ordnungsgemäß sind", betrifft, und Artikel 8 Absatz 2 an, der sich auf „regulär als Arbeitslose gemeldete türkische Arbeitnehmer ..., die im Hoheitsgebiet ... [eines] Mitgliedstaats ihren ordnungsgemäßen Wohnsitz haben", bezieht. Daher komme in der isolierten Anführung des Begriffs *„ordnungsgemäße Beschäftigung"* in anderen Bestimmungen — darunter denen, um die es in der Vorlagefrage gehe — ohne Bezugnahme auf den *Aufenthalt* die Absicht der Verfasser der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 zum Ausdruck, Rechte zugunsten von Personen zu begründen, die sich nur beschäftigungsrechtlich in einer ordnungsgemäßen Lage befänden, ohne daß dabei ihr aufenthaltsrechtlicher Status irgendeine Rolle spiele.

53. Die niederländische und die deutsche Regierung sind anderer Auffassung. Insbesondere macht die niederländische Regierung zu Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 geltend, die Zugehörigkeit zum regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats und die Ausübung einer ordnungsgemäßen Beschäftigung setzten voraus, daß „die Arbeitnehmertätigkeit aufgrund einer (unter anderem) zwecks Ausübung einer Arbeitnehmertätigkeit erteilten Aufenthaltserlaubnis verrichtet wird"[46]. Zudem sei unter „ordnungsgemäßem Aufenthalt" im Sinne des Artikels 13 dieses Beschlusses zu verstehen, daß der Betroffene die Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis namentlich zum Zwecke einer Arbeitnehmertätigkeit erfülle, so daß unter diese Vorschrift nicht ein Aufenthalt falle, der für die Dauer eines Gerichtsverfahrens gestattet worden sei, in dem gerade geklärt werden solle, ob der Betroffene die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis erfülle.

54. Angesichts dieses gegensätzlichen Vorbringens möchte ich vorab klarstellen, daß eine Argumentation, die auf eine Analogie zum Gemeinschaftsrecht im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer abstellt, meines Erachtens nicht ohne weiteres zutreffend wäre. Es ist nämlich noch einmal darauf hinzuweisen, daß Artikel 12 des Assoziierungsabkommens, auf den Artikel 36 des Zusatzprotokolls verweist, vorsieht, daß die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln 48, 49 und 50 EWG-Vertrag *leiten zu lassen*, um untereinander die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen. Daher sind die in diesen Bestimmungen und den sie durchführenden Vorschriften niedergelegten Grundsätze nicht auf das im Assoziierungsabkommen geregelte Gebiet der Freizügigkeit der Arbeitnehmer von Rechts wegen anwendbar. Dieses Recht der Freizügigkeit leitet sich vielmehr im wesentlichen aus den konkreten Vorschriften her, für deren Erlaß der Assoziationsrat zuständig ist. Diese Vorschriften gilt es zu prüfen, und nur soweit sie sich *tatsächlich gerade* vom Gemeinschaftsrecht im

45 — Artikel 3 der Wet arbeid buitenlandse werknemers (Gesetz über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer).

46 — Erklärungen der niederländischen Regierung, S. 8, Nr. 24.

Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer leiten lassen, ist möglicherweise Raum für einen Analogieschluß.

55. Man muß sich jedoch im klaren darüber sein, daß die vom Assoziationsrat erlassenen Vorschriften vom Geist der Rechtsvorschriften der EWG noch zu weit entfernt sind, als daß hier ein Analogieschluß gezogen werden könnte. Denn sie haben nicht den Zweck, die Bedingungen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen der Türkei und den Mitgliedstaaten — insbesondere zugunsten der türkischen Staatsangehörigen — zu regeln, sondern sollen lediglich die Situation der türkischen Arbeitnehmer konsolidieren, die *bereits* in den Arbeitsmarkt eines der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß integriert sind. In dem Wirkungsstadium des Assozierungsabkommens, um das es hier geht, haben wir es also mit sehr viel bescheideneren Zielen als beim EWG-Vertrag zu tun, so daß dieser keine Bezugsgröße ist, die man in diesem Stadium zur Auslegung der Beschlüsse des Assoziationsrates heranziehen könnte.

56. Führt die Prüfung der fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse des Assoziationsrates zwangsläufig dazu, der auf einem argumentum a contrario beruhenden Auffassung des Klägers des Ausgangsverfahrens und der Kommission zu folgen? Besteht das Erfordernis des legalen Aufenthalts nur, sofern hierauf ausdrücklich Bezug genommen wurde, was bei den genannten Bestimmungen nicht der Fall ist, oder wird dieses Erfordernis vom Begriff „ordnungsgemäße Beschäftigung" umfaßt? Es läßt sich nicht leugnen, daß in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 nur von der „ordnungsgemäßen Beschäftigung" die Rede ist, während die Artikel 7 bzw. 13 dieser Beschlüsse zwischen den Begriffen „Aufenthalt" und „Beschäftigung" unterscheiden. Eine wörtliche Auslegung könnte somit den Schluß nahelegen, daß dort, wo nur auf die ordnungsgemäße Beschäftigung Bezug genommen wird, bei der Prüfung der Legalität die Frage nach dem ordnungsgemäßen Aufenthalt nicht zu berücksichtigen ist.

57. Mir scheint jedoch, daß man dieser Argumentation angesichts einiger ihrer Konsequenzen nicht vorschnell folgen sollte. Eine rein „autonome" Auslegung des Begriffs „ordnungsgemäße Beschäftigung" würde meines Erachtens nämlich zu Sinnwidrigkeiten bei der Anwendung des anwendbaren Rechts, ja zu einer Art Pervertierung dieses Rechts führen. Schauen wir uns einmal den Ablauf des Verfahrens in einem Fall wie dem des Klägers des Ausgangsverfahrens an. Einem türkischen Arbeitnehmer wird die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis verweigert. Er klagt gegen diese Entscheidung. Bis zur Verkündung des Urteils ist die Wirkung der sich aus der Ablehnung der Verlängerung ergebenden Ausweisungsverfügung ausgesetzt. Während dieses Aussetzungszeitraums wird dem Betroffenen die Möglichkeit eingeräumt, eine Beschäftigung unter Bedingungen auszuüben, die im Gesetz über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer festgelegt und damit in Ansehung dieses Gesetzes ordnungsgemäß sind. Die aufschiebende Wirkung endet mit Erlaß des rechtskräftigen Urteils. Eine etwaige Aufhebung der Ablehnung einer Aufenthaltsverlängerung erfordert keinen besonderen Kommentar, da mit ihr die Anerkennung des verneinten Aufenthaltsrechts verbunden wäre und sie jegliche Streitigkeit beenden würde. Die Bestätigung dieser Ablehnung durch das Gericht kann sich jedoch wie im Fall des Ausgangsverfahrens als nutzlos erweisen, sofern mit der während des Aussetzungszeitraums zurückgelegten Beschäftigungszeit die Dauer einer „ordnungsgemäßen Beschäftigung" im Sinne der fraglichen Bestimmungen nach ihrer „autonomen" Auslegung erreicht werden kann. Aufgrund dieser Situation könnte die gerichtliche Bestätigung der Verweigerung der Aufenthaltsverlängerung nämlich vereitelt werden, da dem Betroffenen mit dem Erwerb des in den Beschlüssen des Assoziationsrates vorgesehenen Anspruchs, jede von ihm gewählte Beschäftigung im Lohn- oder

Gehaltsverhältnis auszuüben, nun das Aufenthaltsrecht nicht mehr verweigert werden kann.

58. So wäre der Zeitraum, in dem die gerichtliche Auseinandersetzung über die Frage des Bestehens eines Aufenthaltsrechts stattfindet, nicht „neutral", da durch seinen Ablauf, sofern er lang genug ist, ein neues Aufenthaltsrecht begründet werden könnte, das der das ursprüngliche Aufenthaltsrecht verneinenden gerichtlichen Entscheidung jede Bedeutung nehmen würde. Anders gesagt, die einem *bewahrenden* Zweck dienende aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Ausweisungsverfügung, mit der einem zu schweren Eingriff in die Rechtsstellung des Betroffenen vor deren gerichtlicher Klärung vorgebeugt werden soll, würde *rechtsbegründenden* Charakter erhalten und könnte der nationalen Verwaltung mit Erfolg entgegengehalten werden. Einerseits wird durch die aufschiebende Wirkung die Ausweisungsverfügung vorübergehend *neutralisiert*, um die Rechtsstellung des Betroffenen zu schützen. Andererseits erweist sie sich aber als *aktiv*, da die während dieses Zeitraums vom Betroffenen ausgeübte Beschäftigung letztlich zur Begründung eines Aufenthaltsrechts führen kann. Ich kann mir nicht vorstellen, daß der Assoziationsrat dieses Ergebnis gewollt hat.

59. Ist demgegenüber einzuwenden, daß die nationalen Gerichte, die über eine Klage mit aufschiebender Wirkung hinsichtlich der angefochtenen Entscheidung zu entscheiden haben, es in der Hand haben, so schnell zu entscheiden, daß die während der aufschiebenden Wirkung zurückgelegte Dauer der ordnungsgemäßen Beschäftigung nicht ausreicht, um einen Anspruch auf jede Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis und das daraus resultierende Aufenthaltsrecht zu erwerben? Meiner Ansicht nach kann diese Erwägung nicht zur Auslegung der fraglichen Bestimmungen herangezogen werden. Eine derartige „Beweislastumkehr" ist hier nicht denkbar, denn durch die Aufschiebung der Wirkungen einer die Aufenthaltserlaubnis verweigernden Entscheidung bis zum rechtskräftigen Urteil über ihre Gültigkeit soll die Rechtslage bis zum Urteil „eingefroren" werden. Dieses „Einfrieren" muß sich in beiden Richtungen auswirken. Der türkische Staatsangehörige wird in seiner Stellung dadurch geschützt, daß dem Ausgang des Rechtsstreits nicht durch den sofortigen Vollzug der Ausweisungsverfügung vorgegriffen wird; das kann jedoch nicht zur gleichzeitigen Begründung von Rechtspositionen führen, die den betreffenden Mitgliedstaat unabhängig von diesem Ausgang letztlich verpflichten, den Verbleib des Betroffenen in seinem Hoheitsgebiet zu dulden.

60. Eine Auslegung, die diesen Begriff des „Einfrierens" der Rechtslage berücksichtigt, scheint mir im übrigen in vollem Umfang das berechtigte Vertrauen zu respektieren, da die definitionshalber bewahrende Natur der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis so zu verstehen sein dürfte, daß sie es *eindeutig* ausschließt, daß der Betroffene während der Dauer der aufschiebenden Wirkung aufgrund der Ausübung einer beruflichen Tätigkeit ein Recht zum Aufenthalt erwirbt.

61. Im übrigen dürfte eine rein „autonome" Auslegung des Begriffs „ordnungsgemäße Beschäftigung" vorbehaltlich der Beachtung der vorgenannten Stillhalteklausel mit Sicherheit die Mitgliedstaaten dazu veranlassen, es durch ihre Rechtsvorschriften oder im Wege der Verwaltungspraxis zu verhindern, daß aufschiebende Maßnahmen gewährt werden, wenn diese sie so „teuer" kommen sollten. Die Aufschiebung der Wirkung so schwerwiegender Entscheidungen wie einer Ausweisungsverfügung bis zum Urteil ist in meinen Augen eine sehr anerkennenswerte Maßnahme, da sie das gerichtlich festzustellende Recht über den anfänglich ausgedrückten Verwaltungswillen stellt. Daher darf den fraglichen Bestimmungen keine in dieser Hinsicht abschreckende Bedeutung für die Mitgliedstaaten zugemessen werden.

62. Wie ist unter diesen Umständen bei der Auslegung dieser Bestimmungen dem bewahrenden oder „einfrierenden" Charakter der Aufschiebung der Wirkungen einer Ausweisungsverfügung Rechnung zu tragen? Die einleuchtendste Lösung ist die, die in der Formulierung der Frage des vorlegenden Gerichts selbst zum Ausdruck kommt. Unter diesem Gesichtspunkt wäre ein Hinweis im wesentlichen des Inhalts angebracht, daß der Begriff „ordnungsgemäße Beschäftigung" im Sinne der betreffenden Vorschriften das Erfordernis eines legalen Aufenthalts beinhaltet und daß der Aufenthalt einer Person, zu deren Gunsten die Wirkungen einer Verweigerung der Verlängerung ihrer Aufenthaltserlaubnis bis zur rechtskräftigen Entscheidung ihrer Klage gegen diese Entscheidung aufgeschoben sind, nicht schon aus diesem Grunde legal ist.

63. Für den Fall, daß der Gerichtshof sich für diese Lösung entscheidet, ist es angebracht, sich kurz mit dem Vorbringen des Klägers des Ausgangsverfahrens zu befassen, der unter Anführung einiger völkerrechtlicher Verträge die Auffassung vertritt, wenn von ordnungsgemäßer Beschäftigung erst in dem Fall die Rede sein könne, daß der Arbeitnehmer sich legal in dem Mitgliedstaat aufhalte, dann sei unter legalem Aufenthalt nicht nur der Aufenthalt aufgrund einer Aufenthaltserlaubnis zu verstehen. Tatsächlich wird der Standpunkt des Klägers des Ausgangsverfahrens durch die Prüfung der von ihm genannten Vorschriften sowie der Entscheidungen der Europäischen Menschenrechtskommission nur zu einem ganz kleinen Teil bestätigt, wie wir gleich sehen werden.

64. Artikel 11 des Europäischen Fürsorgeabkommens vom 11. Dezember 1953 lautet:

„a) Der Aufenthalt eines Ausländers im Gebiet eines der Vertragschließenden gilt so lange als erlaubt im Sinne dieses Abkommens, als der Beteiligte im Besitz einer gültigen Aufenthaltserlaubnis oder einer anderen in den Rechtsvorschriften des betreffenden Staates vorgesehenen Erlaubnis ist, auf Grund welcher ihm der Aufenthalt in diesem Gebiet gestattet ist. Die Fürsorge darf nicht deswegen versagt werden, weil die Verlängerung einer solchen Erlaubnis lediglich infolge einer Nachlässigkeit der Beteiligten unterblieben ist.

b) Der Aufenthalt gilt als nicht erlaubt von dem Tage an, mit dem eine gegen den Beteiligten erlassene Anordnung zum Verlassen des Landes wirksam wird, sofern nicht ihre Durchführung ausgesetzt ist."

Aus Buchstabe b dieser Bestimmung ergibt sich, daß der Aufenthalt nicht als unerlaubt gilt, wenn die Durchführung einer Ausweisungsverfügung ausgesetzt ist. Zu beachten ist jedoch, daß der spezielle Gegenstand des fraglichen Abkommens möglicherweise diese vorgeschlagene Lösung rechtfertigt, ohne daß sie die Bedeutung einer besonderen Anwendung eines allgemeinen Grundsatzes erhält. Die anderen vom Kläger des Ausgangsverfahrens angeführten völkerrechtlichen Verträge bestätigen diesen Eindruck. So bestimmt Artikel 12 Absatz 1 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, daß „jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, ... das Recht [hat], sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen"; in Artikel 13 heißt es: „Ein Ausländer, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Vertragstaates aufhält, kann aus diesem nur auf Grund einer rechtmäßig ergangenen Entscheidung ausgewiesen werden, und es ist ihm, sofern nicht zwingende Gründe der nationalen Sicherheit entgegenstehen, Gelegenheit zu geben, die gegen seine Ausweisung sprechenden Gründe vorzubringen ..." Dieser Formulierung ist nicht der Gedanke einer Unterscheidung zwischen einem legalen und einem aufgrund einer Aufenthaltserlaubnis gestatteten Aufenthalt zu entnehmen.

65. Artikel 19 der Europäischen Sozialcharta, auf die sich der Kläger des Aus-

gangsverfahrens berufen hat, trifft diese Unterscheidung ebensowenig. In seinen Absätzen 4, 5 und 6 erlegen sich die Vertragsparteien Bindungen gegenüber den „Arbeitnehmern, soweit sie sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet befinden", auf, und Absatz 8 verpflichtet sie zu Garantien zugunsten von „Arbeitnehmern, soweit sie in ihrem Hoheitsgebiet ihren rechtmäßigen gewöhnlichen Aufenthalt haben", die die Voraussetzungen ihrer Ausweisung betreffen. Absatz 6 betrifft die Verpflichtung, soweit wie möglich die Zusammenführung eines „zur Niederlassung im Hoheitsgebiet berechtigten" Wanderarbeitnehmers mit seiner Familie zu erleichtern. Es ist nicht ersichtlich, was eine Vertragspartei daran hindern könnte, davon auszugehen, daß die vorstehenden verschiedenen Ausdrücke im Sinne eines aufgrund einer Aufenthaltserlaubnis gestatteten Aufenthalts zu verstehen sind.

66. Schließlich führt auch Artikel 2 Absatz 1 des Zusatzprotokolls Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wonach „jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, ... das Recht [hat], sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen", zu keinem anderen Ergebnis. Im übrigen enthält auch die Rechtsprechung der Europäischen Menschenrechtskommission keineswegs die Hinweise, die der Kläger des Ausgangsverfahrens ihr entnehmen zu können meint. So erklärte die Menschenrechtskommission das Gesuch Nr. 11825/85 für unzulässig, mit dem zwei srilankische Staatsangehörige einen Verstoß gegen Artikel 2 des vorgenannten Protokolls Nr. 4 durch die Behörden der Bundesrepublik Deutschland geltend machten, die ihnen bis zur rechtskräftigen Entscheidung über ihr Asylgesuch eine vorläufige, auf das Gebiet der Stadt Neuss beschränkte vorläufige Aufenthaltserlaubnis erteilt hatten und gegen die Nichteinhaltung dieser räumlichen Beschränkung vorgegangen waren. Die Menschenrechtskommission führte im einzelnen aus:

„Article 2 para. 1 of Protocol No. 4 secures the freedom of movement to persons ‚lawfully within the territory of a State'. This condition refers to the domestic law of the State concerned. It is for the domestic law and organs to lay down the conditions which must be fulfilled for a person's presence in the territory to be considered ‚lawful'. The Commission, in this respect, recalls its constant case-law according to which there is no right of an alien to enter, reside or remain in a particular country, as such, guaranteed by the Convention (see No. 9285/81, Dec. 6.7.1982, DR 29, p. 205). The Commission is of the opinion that aliens provisionally admitted to a certain district of the territory of a State, pending proceedings to determine whether or not they are entitled to a residence permit under the relevant provisions of domestic law, can only be regarded as ‚lawfully' in the territory as long as they comply with the conditions to which their admission and stay are subjected."

So hat die Menschenrechtskommission — von einer Auslegung des Artikels 2 des Protokolls Nr. 4 weit entfernt, aus der sich herleiten ließe, daß man sich in einem Staat auch ohne die nach seinem Recht vorgeschriebene Aufenthaltserlaubnis rechtmäßig aufhalten kann — in dieser vom Kläger des Ausgangsverfahrens ausdrücklich angeführten Entscheidung deutlich gemacht, daß es Sache der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Organe ist, die Voraussetzungen aufzustellen, die eine Person erfüllen muß, damit ihr Aufenthalt in dem betreffenden Staat als rechtmäßig im Sinne der fraglichen Bestimmung anzusehen ist. Daher ist die Auffassung, daß der Aufenthalt desjenigen, der das vom nationalen Recht aufgestellte Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis mißachtet, als legal angesehen werden könne, nicht durch Artikel 2 des Protokolls Nr. 4 gedeckt.

67. Infolgedessen bin ich der Ansicht, daß die vom Kläger des Ausgangsverfahrens an-

geführten völkerrechtlichen Verträge die Ansicht, ein legaler Aufenthalt könne etwas anderes sein als der Aufenthalt aufgrund einer nach nationalem Recht erforderlichen Aufenthaltserlaubnis, nicht stützen, sofern Sie davon ausgehen, daß eine „ordnungsgemäße Beschäftigung" im Sinne der fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse des Assoziationsrates einen legalen Aufenthalt voraussetzt. Eine Privatperson kann unter Berufung auf diese Verträge sicher nicht behaupten, daß ein gewiß *rechtmäßiger* Aufenthalt, der sich — wie im Ausgangsverfahren — aus der vorläufigen Aufschiebung einer Ausweisungsverfügung ergibt, die gleichen Wirkungen entfaltet wie ein *legaler* Aufenthalt, wenn der betreffende Staat die *Legalität* von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis abhängig macht.

68. Man mag jedoch zögern, ob — auch nur im spezifischen Rahmen der Bestimmungen, um die es hier geht — grundsätzlich von einer so engen Verbindung der Begriffe „legaler Aufenthalt" und „ordnungsgemäße Beschäftigung" gesprochen werden kann. Es ist nämlich kaum möglich, alle denkbaren Auswirkungen und Konsequenzen in anderen, abstrakt nicht überschaubaren Situationen als der hier zu beurteilenden zu ermessen. Daher könnte eine alternative Lösung so aussehen, daß der Begriff „ordnungsgemäße Beschäftigung" nicht die Beschäftigung erfaßt, die aufgrund einer Erlaubnis ausgeübt wird, welche mit Rücksicht auf die Aufschiebung der Wirkungen der Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, wenn die aufschiebende Wirkung aufgrund einer gerichtlichen Klage gegen diese Entscheidung eingetreten ist, so daß diese Erlaubnis notwendigerweise unsicher ist. In einem solchen Fall wäre es Sache des nationalen Gerichts zu beurteilen, ob die in den Rechtsvorschriften objektiv vorgesehene oder sich aus einem Verwaltungsakt ergebende Erlaubnis zur Ausübung der streitigen Beschäftigung an die mit einer gerichtlichen Klage verbundene zeitweise Aufschiebung der Wirkungen der Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis gebunden ist und gewissermaßen eine Nebenwirkung, eine „bewußte" Regelung dieser Situation darstellt oder ob sie davon unabhängig ist. Im letztgenannten Fall dürfte meines Erachtens nicht von vornherein eine „ordnungsgemäße Beschäftigung" im Sinne der fraglichen Bestimmungen verneint werden. Der verworrene Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits deutet darauf hin, daß die niederländischen Behörden dem Kläger des Ausgangsverfahrens möglicherweise irrtümlich eine Bescheinigung erteilt haben, deren Bedeutung offenbar über die von Arbeitserlaubnissen hinausgeht, die Ausländern in den Niederlanden normalerweise für die Zeit der aufschiebenden Wirkung der hier fraglichen Art erteilt werden. Ihre Antwort auf die dritte Frage sollte meiner Ansicht nach einem solchen Umstand nicht Rechnung tragen. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, daß ihre Organe rechtmäßig handeln, indem sie sich gegebenenfalls der innerstaatlichen Verfahren zur Aufhebung fehlerhafter und damit rechtswidriger Entscheidungen bedienen. Haben sie dies jedoch nicht getan, so braucht nicht durch die Auslegung des Gemeinschaftsrechts dafür Sorge getragen zu werden.

69. So schlage ich Ihnen vor, die letzte Frage des Raad van State in dieser etwas differenzierteren Art und Weise zu beantworten.

70. Nach allen diesen Ausführungen schlage ich Ihnen abschließend vor, wie folgt für Recht zu erkennen:

„1) Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ist gemäß Artikel 177 EWG-Vertrag zuständig, über eine vor einem Gericht eines Mitgliedstaats

aufgeworfene Frage nach der Auslegung des Beschlusses Nr. 2/76 oder des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates EWG—Türkei im Wege der Vorabentscheidung zu befinden.

2) Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 sowie Artikel 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1/80 sind unmittelbar anwendbar und können Rechte für Privatpersonen begründen, die von den Gerichten zu wahren sind.

3) Der Begriff ‚ordnungsgemäße Beschäftigung' im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 oder des Artikels 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 erfaßt nicht den Fall, daß die Behörden eines Mitgliedstaats einem türkischen Staatsangehörigen eine Arbeitserlaubnis nur wegen der bis zur rechtskräftigen Entscheidung geltenden aufschiebenden Wirkung der Klage erteilt haben, die er gegen eine Entscheidung erhoben hat, mit der die Verlängerung seiner Aufenthaltserlaubnis abgelehnt wurde."