

Schlussanträge des Generalanwalts Darmon vom 19. Mai 1987. - MERYEM DEMIREL GEGEN SCHWAEBISCH GMUEND (STADT). - ERSUCHEN UM VORABENTSCHEIDUNG, VORGELEGT VOM VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART. - ASSOZIIERUNGSABKOMMEN EWG/TUERKEI - FREIZUEGIGKEIT DER ARBEITNEHMER. - RECHTSSACHE 12/86.

*Sammlung der Rechtsprechung 1987 Seite 03719
Schwedische Sonderausgabe Seite 00175
Finnische Sonderausgabe Seite 00177*

Schlußanträge des Generalanwalts

++++

Herr Präsident,

meine Herren Richter!

*1. Frau Meryem Demirel, die türkische Staatsangehörige ist, reiste mit einem bis zum 9. *Juni 1984 gültigen Sichtvermerk versehen am 17. *März 1983 mit ihrem Sohn in die Bundesrepublik Deutschland ein, um sich zu ihrem Ehemann zu begeben, der dieselbe Staatsangehörigkeit besitzt und den sie am 24. August 1981 geheiratet hatte. Ihr Ehemann war selbst am 13. September 1979 im Rahmen der Familienzusammenführung in das Bundesgebiet eingereist, wo er ordnungsgemäß eine Arbeitnehmertätigkeit ausübt.*

*2. Trotz der mit dem Sichtvermerk verbundenen Auflage "Keine Familienzusammenführung; nur gültig für Besuchszwecke; Erwerbstätigkeit nicht gestattet", der zeitlichen Begrenzung der Aufenthaltserlaubnis und ungeachtet der am 8. *Juni 1984 eingegangenen Verpflichtung, das Bundesgebiet am 11. Juni 1984 zu verlassen, kehrte Frau Demirel mit der Begründung nicht in die Türkei zurück, daß sie schwanger sei und in ihrem Herkunftsland weder über eine Bleibe noch über wirtschaftliche Mittel verfüge. Die Stadt Schwäbisch Gmünd erließ daraufhin am 28. Mai 1985 gegen sie eine Ausweisungsverfügung mit Abschiebungsandrohung für den Fall, daß sie das Bundesgebiet nicht spätestens am 5. *Juni 1985 verlassen habe. Am 12. Juni 1985 legte Frau Demirel mit der Begründung, daß sie erneut schwanger sei, gegen diese Verfügung Widerspruch ein, der am 9. *Juni 1985 von der zuständigen Behörde zurückgewiesen wurde. Frau Demirel erhob daher beim Verwaltungsgericht Stuttgart eine Klage, mit der sie im wesentlichen die Aufhebung der Ausweisungsverfügung und des Widerspruchsbescheids begehrt.*

3. Das vorliegende Gericht hat ausgeführt, daß die bei ihm angefochtenen Entscheidungen der Verwaltung im Einklang mit den gegenwärtig auf einen derartigen Fall anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften stünden; danach könnten die deutschen Vorschriften über die Familienzusammenführung bis zum 12. September 1987 nicht auf den Fall von Frau Demirel angewendet werden. Im Vorlagebeschluß wird die Entwicklung der betreffenden Rechtsvorschriften wiedergegeben. Die Runderlasse des Innenministers des Landes Baden-Württemberg vom 25. Juli 1966 und vom 31. Januar 1975 ließen den Familiennachzug zu, wenn der ausländische Arbeitnehmer sich drei Jahre rechtmässig in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten hatte und es wahrscheinlich war, daß er eine Berufstätigkeit im Hoheitsgebiet dieses Staates für längere Zeit ausüben werde. Der Innenminister erließ jedoch im Jahre 1982 und 1984 zwei neue Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Ausländergesetzes der Bundesrepublik Deutschland in seiner zu diesen Zeitpunkten jeweils geltenden Fassung; damit wurde das Erfordernis des ununterbrochenen Aufenthalts im Bundesgebiet auf acht Jahre verlängert. Es erfolgte also eine Verschärfung der einschlägigen Vorschriften. Die Familie von Frau Demirel kann daher nach dem innerstaatlichen Recht erst vom 13. September 1987 an einen Anspruch auf

Familienzusammenführung geltend machen; dem trägt die beim vorliegenden Gericht angefochtene Ausweisungsverfügung Rechnung, da sie nur bis zum 12. September 1987 wirksam ist.

4. Dieser Fall steht nicht allein. Dasselbe innerstaatliche Gericht legt Ihnen zum zweiten Mal Fragen vor. Es hat Ihnen nämlich eine ähnliche Rechtssache, 268/85 (Bozdag/Stadt Backnang), unterbreitet, in der die Klage im Ausgangsverfahren zurückgenommen wurde. Es handelte sich damals um die Verschärfung der Voraussetzungen in bezug auf die Ehedauer, die erfüllt sein mussten, damit die Ehefrau eines ordnungsgemäß in der Bundesrepublik Deutschland ansässigen türkischen Arbeitnehmers einen Anspruch darauf geltend machen konnte, bei ihm zu bleiben. Das Gericht stellte dieselben Fragen, zum einen nach der unmittelbaren Anwendbarkeit der Artikel 12 des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und der Türkei und Artikel 36 des Zusatzprotokolls in Verbindung mit Artikel 7 des Abkommens (1) und zum anderen nach dem Inhalt des im Abkommen verwendeten Begriffs der Freizügigkeit im Verhältnis zu den Rechten des Ehegatten und der Kinder eines in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft ansässigen türkischen Arbeitnehmers.

5. Während des vorliegenden Verfahrens ist aber die Vorfrage angesprochen worden, welche Folgen aus der Rechtsnatur des Abkommens als gemischtem Abkommen abzuleiten seien. Das vorliegende Gericht hat diese Frage geprüft und ist schließlich zu dem Schluß gekommen, daß diese Besonderheit in Anbetracht Ihrer Rechtsprechung und der Vorschriften des Vertrages keine Auswirkungen auf den gemeinschaftsrechtlichen Charakter des in Rede stehenden Abkommens habe. Es hat daher keine diesbezügliche Frage gestellt. Die deutsche und die britische Regierung widersprechen dieser Auffassung in ihren schriftlichen Erklärungen, ohne zu bestreiten, daß der Gerichtshof zur Auslegung aller Abkommen mit Drittstaaten angerufen werden kann, bei denen die Gemeinschaft Vertragspartei ist. Sie sind der Auffassung, es sei nicht Sache des Gerichtshofes, Vorschriften auszulegen, die einen Bereich - den der Freizügigkeit der Arbeitnehmer - betreffen, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle. Da es sich um völkerrechtliche Verpflichtungen und nicht um "Handlungen der Organe der Gemeinschaft" im Sinne Ihres Urteils in der Rechtssache Hägeman (2) handle, sei Artikel 177 nicht anwendbar. Nach Auffassung der deutschen Regierung wirkt eine solche Auslegung den Zielen des Abkommens nicht entgegen und beeinträchtigt dessen angemessenes Funktionieren nicht, da die Durchführung des Abkommens Sache des aufgrund von Artikel 6 eingerichteten Assoziationsrates sei. Die einheitliche Auslegung des Abkommens sei, so fügt die britische Regierung hinzu, durch Artikel 25 des Abkommens sichergestellt, der dem Assoziationsrat die Befugnis einräumt, nach Anrufung durch eine der Vertragsparteien Streitigkeiten in bezug auf die Anwendung oder Auslegung des Abkommens beizulegen, oder selbst den Gerichtshof damit zu befassen. Im Gegensatz zu diesen beiden Regierungen räumt die Kommission zwar ein, daß es "unlogisch" sei, Vorschriften, die allein in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fielen, dem Gerichtshof zur Prüfung vorzulegen, sie macht aber geltend, die in Frage stehende Materie falle sehr wohl in einen Bereich, in dem die Gemeinschaft nach Artikel 238 EWG-Vertrag eine eigene Kompetenz zum Abschluß von Abkommen mit Drittländern besitze.

6. In der mündlichen Verhandlung sind die Auswirkungen der Beantwortung dieser Vorfrage von den Vertretern der Mitgliedstaaten, die sie aufgeworfen hatten, als unerheblich bezeichnet worden. Da es um ein so grundlegendes Problem wie das Ihrer Zuständigkeit für die Auslegung geht, schien es mir nicht möglich, dies einfach zur Kenntnis zu nehmen; ich halte es vielmehr für erforderlich, diesem Problem die folgenden Ausführungen zu widmen.

1 - Zur Zuständigkeit für die Auslegung des Abkommens

7. Die Frage der Zuständigkeit, die sich im vorliegenden Fall stellt, ergibt sich nicht daraus, daß die in Rede stehenden Bestimmungen sich in einem mit einem Drittland geschlossenen Abkommen finden, sondern aus der Rechtsnatur dieses Abkommens als gemischtem Abkommen, das nicht nur die Gemeinschaft, sondern die Mitgliedstaaten diesem Staat gegenüber bindet, wobei die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam in Ausübung ihrer jeweiligen Zuständigkeiten tätig werden.

8. Das Abkommen von Ankara "zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei" ist "im Einklang mit Artikel 238 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft" geschlossen worden. Artikel 228, der alle Fälle betrifft, in denen die Gemeinschaft Abkommen mit Drittländern schließt, ist daher auf das Abkommen

anwendbar . In mehreren Urteilen des Gerichtshofes, von denen sich einige auf gemischte Abkommen beziehen, sind Grundsätze entwickelt worden, auf die hinzuweisen sein wird . Da in diesem Bereich aber andere Entwicklungen möglich sind, wird festzustellen sein, ob die Antwort auf die im vorliegenden Fall aufgeworfene Frage sich Ihren früheren Urteilen entnehmen lässt oder ob sie einen neuen Schritt in der Rechtsprechung erforderlich macht .

9 . Als es darum ging, aus Anlaß der Einfuhr von griechischen Weinen das Athener Abkommen (3), ein gemischtes Abkommen, auszulegen, haben Sie im Urteil in der Rechtssache Hågeman/Belgischen Staat entschieden :

"... das Athener Abkommen ((wurde)) vom Rat gemäß Artikel 228 und 238 des Vertrages geschlossen . Dieses Abkommen stellt somit für die Gemeinschaft die Handlung eines Gemeinschaftsorgans im Sinne des Artikels 177 Absatz 1 Buchstabe b dar . Die Bestimmungen des Abkommens bilden seit dessen Inkrafttreten einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung . In dem durch diese Rechtsordnung gesteckten Rahmen ist der Gerichtshof zur Vorabentscheidung über die Auslegung dieses Abkommens befugt . "

10 . In seinen Schlussanträgen in der Rechtssache Bresciani (4), die sich auf das Jaunde-Abkommen von 1963, ebenfalls ein gemischtes Abkommen, bezogen, hat Generalanwalt Trabucchi zwar auf durch das Urteil in der Rechtssache Hågeman ausgelöste "Einwände" hingewiesen, "soweit die vom Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung vorzunehmende Auslegung eines derartigen Abkommens über die Fälle hinausgeht, in denen die Auslegung oder die Überprüfung der Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung Verfahrensgegenstand ist"; gleichwohl hat er aber die Auffassung vertreten, daß bei von der Gemeinschaft im Rahmen des Artikels 228 EWG-Vertrag geschlossenen und zugleich alle Mitgliedstaaten bindenden internationalen Abkommen "eine Inzidentprüfung des Abkommens ... notwendig ist, um die im Vertrag wurzelnde gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung des Staates, deren Inhalt in dem die Gemeinschaft bindenden Abkommen festgelegt ist, näher zu bestimmen " . Und er hat hinzugefügt : "Um die Tragweite einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung des Mitgliedstaats zu bestimmen, ist jedoch immer auch Gemeinschaftsrecht auszulegen ." (5) In dem auf diese Schlussanträge folgenden Urteil haben Sie einige Bestimmungen des genannten Abkommens ausgelegt, nicht ohne zuvor festzustellen :

"Das Abkommen wurde sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der Gemeinschaft geschlossen und war daher nach Artikel 228 für diese Parteien verbindlich . "

11 . Ihr Urteil in der Rechtssache Kupferberg bezieht sich zwar nicht auf ein gemischtes Abkommen, im Laufe des Verfahrens ist es aber mehrfach angesprochen worden . Dort weisen Sie zunächst auf die den Organen durch den EWG-Vertrag übertragene Befugnis, Abkommen mit Drittländern und internationalen Organisationen zu schließen, und auf Artikel 228 Absatz 2 hin, wonach die Mitgliedstaaten an diese Abkommen in gleicher Weise wie die Organe gebunden sind, und führen dann aus :

- Die notwendigen Maßnahmen zur Durchführung eines derartigen Abkommens "sind je nach dem aktuellen Stand des Gemeinschaftsrechts in den von dem Abkommen erfassten Bereichen von den Gemeinschaftsorganen oder von den Mitgliedstaaten zu treffen " . (6)

- "Indem die Mitgliedstaaten dafür sorgen, daß die Verpflichtungen aus einem von den Gemeinschaftsorganen geschlossenen Abkommen eingehalten werden, erfüllen sie eine Pflicht, die nicht nur dem betroffenen Drittland, sondern auch und vor allem der Gemeinschaft gegenüber besteht, die die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung des Abkommens übernommen hat."*(7)

- Mit Rücksicht auf den gemeinschaftsrechtlichen Charakter dieser Bestimmungen können sie innerhalb der Gemeinschaft keine unterschiedlichen Rechtswirkungen entfalten, "je nachdem, ob sie ... von den Gemeinschaftsorganen oder von den Mitgliedstaaten anzuwenden sind, und im letztgenannten Fall" je nach den innerstaatlichen Vorschriften des jeweiligen Mitgliedstaats . "Es ist also Sache des Gerichtshofes, im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Auslegung der Bestimmungen von Abkommen deren einheitliche Anwendung innerhalb der gesamten Gemeinschaft sicherzustellen ." (8)

12 . Ihre Rechtsprechung ist, was den gemeinschaftsrechtlichen Charakter der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, von der Gemeinschaft geschlossene Abkommen einzuhalten, und die dem Gerichtshof obliegende Aufgabe angeht, im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen der Abkommen mit dem Ziel einer einheitlichen Anwendung auszulegen, sehr klar . Sie legt jedoch kein Kriterium für die Zuständigkeit fest und schließt auch nicht ausdrücklich den Fall aus, daß eine Bestimmung in einem gemischten Abkommen ihrer Natur nach oder aufgrund eines in dem Abkommen enthaltenen ausdrücklichen Vorbehalts nicht in die Auslegungszuständigkeit des Gerichtshofes fallen könnte .

13 . Die Lösung des Problems Ihrer Zuständigkeit im vorliegenden Fall erfordert meiner Ansicht nach jedoch nicht die Entwicklung einer allgemeinen Theorie auf diesem Gebiet . Zwar wäre eine solche Theorie nützlich . Die in Rede stehenden Rechtsakte haben Vertragscharakter . Die Vertragsparteien könnten sie daher mit ausschließlich bilateralen Klauseln verbinden, die in den Beziehungen zwischen einem Mitgliedstaat und dem Drittland nicht vom Gemeinschaftsrecht erfasste Materien betreffen . Im übrigen ist der Umstand, daß die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten einer ständigen Entwicklung unterliegt, ein sich aus dem Abschluß des Abkommens als gemischtem Abkommen ergebender weiterer Faktor der Komplexität . Die Form des gemischten Abkommens wird mitunter kritisiert, doch muß man anerkennen, daß sie den Abschluß von internationalen Abkommen ermöglicht hat, die ohne sie kaum zustande gekommen wären .

14 . Im vorliegenden Fall ist darauf hinzuweisen, daß die in Rede stehenden Bestimmungen sich in einem Assoziierungsabkommen finden, das in dem Willen geschlossen worden ist, "immer engere Bande zwischen dem türkischen Volk und den in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vereinten Völkern zu schaffen", und zwar mit Blick auf einen späteren Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft . Schon diese Feststellungen erlauben es, dieses auf der Grundlage von Artikel 238 geschlossene Abkommen als Handlung eines Organs im Sinne von Artikel 177 EWG-Vertrag anzusehen . Wenn aber ein solches Abkommen mit Blick auf einen Beitritt geschlossen wird, muß die Gemeinschaft notwendigerweise eine sehr weitgehende Kompetenz zum Abschluß von Verträgen mit Drittländern besitzen, damit alle vom EWG-Vertrag erfassten Tätigkeitsbereiche abgedeckt werden können . Ohne daß auf die stillschweigend bestehenden Zuständigkeiten zurückzugreifen wäre, die Sie der Gemeinschaft in Ihrem Urteil in der Rechtssache AETR und in Ihrem Gutachten 1/76 zuerkannt haben (9), begründet Artikel 238 für sich allein schon eine ausdrücklich geregelte besondere Aussenkompetenz, die nach Maßgabe des verfolgten Zieles und der Interessen der Gemeinschaft auszuüben ist . Diese Kompetenz ist nicht restriktiv zu verstehen . Sowohl die "auslegende Erklärung zur Bestimmung des Begriffs 'Vertragsparteien' " im Anhang I zum Beschluß des Rates vom 23 . Dezember 1963 über den Abschluß des Abkommens EWG-Türkei (10), der auf die Bestimmungen des Vertrages und auf die Entwicklung der jeweiligen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten verweist, wie auch Ihre Rechtsprechung zu den Aussenkompetenzen sprechen dafür, daß die internationale Zuständigkeit der Gemeinschaft weit aufzufassen ist, wobei die Entwicklungen auf diesem Gebiet zu berücksichtigen sind . Ich betone jedoch, daß ich diese Auffassung auf die Abkommen beschränke, die mit Blick auf einen Beitritt geschlossen werden . Waren doch bekanntlich bestimmte Abkommen, selbst wenn sie auf Artikel 238 gestützt waren, Gegenstand von Streitigkeiten über ihre wahre Rechtsnatur, weil Drittländer, die Vertragsparteien waren, selbst bestritten, daß sie die Stellung von assoziierten Staaten hätten (11), was zu grosser Vorsicht bei der Auslegung solcher Abkommen veranlassen muß . Da es aber in einem mit Blick auf einen Beitritt geschlossenen Abkommen darum geht, die Wirtschafts - und die Rechtsordnungen anzugleichen, um, wenn das Ziel verwirklicht wird, zu einer "vollständigen Übernahme" der sich aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft ergebenden Verpflichtungen durch das assoziierte Drittland zu gelangen (12), ist es notwendig, daß alle Materien, die grundsätzlich Gegenstand dieser Übernahme sein werden, durch das Abkommen aus einer gemeinschaftsorientierten Sicht erfaßt werden und mit Blick auf ihre einheitliche Anwendung ausgelegt werden können . Im Kern dieser Zuständigkeit liegen natürlich die Grundfreiheiten, die zur Errichtung eines Gemeinsamen Marktes erforderlich sind und zu denen auch die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gehört . Im vorliegenden Fall verpflichten die in Rede stehenden Bestimmungen die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht ohne Unterschied . Sie fallen um so mehr in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, als sie Auswirkungen auf die innergemeinschaftliche Freizügigkeit der Arbeitnehmer haben können, die Staatsangehörige von Staaten der Gemeinschaft sind .

15 . Mangels eines ausdrücklichen Kompetenzvorbehalts im Abkommen und abgesehen von den jeweiligen Prärogativen in bezug auf die Durchführung dieser Bestimmungen fallen diese sowohl ihrer Rechtsnatur als auch ihrer Bedeutung nach mit Rücksicht auf die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes herausgearbeiteten Grundsätze in die Auslegungszuständigkeit des Gerichtshofes, und zwar insbesondere um ihre einheitliche Anwendung zu gewährleisten . Dieses Ergebnis kann meiner Ansicht nicht durch Artikel 25 des Abkommens in Frage gestellt werden, der dem Assoziationsrat eine Zuständigkeit nur bei einer zwischenstaatlichen Auseinandersetzung und nach einem Verfahren einräumt, das ausdrücklich vorzusehen war, um eventuelle Streitigkeiten beizulegen, mit denen der Gerichtshof nicht von dem Drittstaat befasst werden konnte .

II - Zu den Vorabentscheidungsfragen

16 . Während sich im schriftlichen Verfahren Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die Zuständigkeit ergeben haben, hat sich in der Frage, in welche Richtung die Beantwortung der Vorlagefragen gehen muß, eine vollkommene Übereinstimmung gezeigt, was sich auch in der Sitzung bestätigt hat . Im Kern wird Ihnen vorgeschlagen, festzustellen, daß die in Rede stehenden Vorschriften keine unmittelbare Wirkung haben . Lassen Sie mich vorab sagen, daß dies auch meine Überzeugung ist .

17 . Seit Ihrem Urteil in der Rechtssache Pabst und Richarz (13) besteht kein Zweifel daran, daß ein Assoziierungsabkommen unmittelbare Wirkung entfalten kann . Im Rahmen einer Vorabentscheidung über eine Bestimmung des Athener Abkommens von 1961 haben Sie insbesondere mit Rücksicht auf den Zweck und das Wesen dieses Abkommens für Recht erkannt, daß die betreffende Bestimmung "eine klare und eindeutige Verpflichtung ((enthält))", deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlaß eines weiteren Rechtsakts abhängig sind " .

18 . Allgemeiner formuliert ergibt sich aus Ihrer Rechtsprechung*(14), daß Sie zur Feststellung, ob einem Abkommen mit Drittländern unmittelbare Wirkung zuzuerkennen ist, wie bei der Anwendung von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften im engeren Sinne ermitteln, welche besonderen Merkmale die anzuwendende Norm hat . Während aber im Gemeinschaftsrecht die Absicht der Vertragsparteien, durch die Gründungsverträge subjektive Rechte einzuräumen, jetzt immer als feststehend angesehen wird, wobei die unmittelbare Wirkung nur davon abhängt, ob die anzuwendende Norm hinreichend genau und vollständig ist, kann eine derartige Absicht bei der Anwendung eines internationalen Abkommens nicht vermutet werden (15) . Auf diesem Gebiet prüfen Sie daher zunächst, ob die "Rechtsnatur" und die "Systematik des Abkommens" einer unmittelbaren Berufung auf eine seiner Bestimmungen entgegenstehen können . Um dann die Frage zu beantworten, "ob eine derartige Bestimmung unbedingt und hinreichend klar gefasst ist, um unmittelbare Wirkung zu entfalten, ... ist" nach Ihrer Auffassung "zunächst diese Vorschrift sowohl im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens als auch auf seinen Zusammenhang zu untersuchen"* (16) .

19 . Mit Rücksicht auf das zitierte Urteil in der Rechtssache Pabst und Richarz sind die in der ersten Vorabentscheidungsfrage aufgeführten Vorschriften in Verbindung miteinander zu prüfen, um festzustellen, ob sie unter den oben genannten Voraussetzungen eine unmittelbar anwendbare Stand-still-Verpflichtung enthalten . Wenn ja, ist zu ermitteln, ob - ich übernehme die Formulierung der zweiten Frage des vorliegenden Gerichts - "unter dem Begriff der Freizügigkeit im Sinne des Assoziierungsabkommens auch der Familiennachzug ... zu verstehen" ist .

20 . Ich zitiere den Wortlaut der in Rede stehenden Bestimmungen . In Kapitel 3 des Titels II betreffend die "Durchführung der Übergangsphase" des Abkommens bestimmt Artikel 12 :

"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 ."

Artikel 36 des Zusatzprotokolls (im folgenden : Artikel 36*P) lautet :

"Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei wird nach den Grundsätzen des Artikels 12 des Assoziierungsabkommens zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des genannten Abkommens schrittweise hergestellt .

Der Assoziationsrat legt die hierfür erforderlichen Regeln fest . "

Artikel 7 des Abkommens, der sich im Titel I betreffend die "Grundsätze" findet, lautet wie folgt :

"Die Vertragsparteien treffen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Abkommen .

Sie unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der Ziele des Abkommens gefährden könnten . "

*21 . Prüfen wir zunächst Artikel 12 und Artikel 36 *P . Artikel 12 bringt die Absicht zum Ausdruck, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer während der Übergangsphase schrittweise im Geiste der Artikel 48 bis 50 EWG-Vertrag, deren Wortlaut nicht wiedergegeben ist, herzustellen . Dies bedeutet bereits, daß die auf diese Freizügigkeit anwendbaren Regeln nicht notwendigerweise mit denen identisch sind, die durch die vorgenannten Artikel aufgestellt werden . Die Verweisung auf die Artikel 48 bis 50 EWG-Vertrag hat also nur Hinweischarakter . Man findet folglich in Artikel 12 keine klare, eindeutige und nicht an Bedingungen geknüpfte Verpflichtung . Diese rein programmatische Bestimmung kann daher keine unmittelbare Wirkung haben .*

*22 . Artikel 36 *P kann dieses Ergebnis nur bekräftigen . Durch Absatz 2 dieser Bestimmung wird nämlich dem Assoziationsrat die ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der "erforderlichen Regeln" für die schrittweise praktische Umsetzung der in Artikel 12 genannten Grundsätze verliehen . Diese Stelle, die " einstimmig handelt " (17), hat jedoch keine diesbezügliche Regelung getroffen, mit Ausnahme derjenigen, die sich auf "dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehörende" türkische Arbeitnehmer und auf "Staatsangehörige der Mitgliedstaaten, die dem regulären Arbeitsmarkt der Türkei angehören", beziehen (18). Nur aufgrund von Artikel 36 *P Absatz 2 getroffene Maßnahmen hätten der Regelung in Artikel 12 einen konkreten Inhalt geben können .*

*23 . Da Artikel 12 allein kein Recht mit genau umschriebenem Inhalt begründen kann, läßt sich selbst nach Ablauf der für die Übergangsphase vorgesehenen Frist - am 30 . November 1986 - in Ermangelung des erforderlichen Beschlusses des Assoziationsrates aus dem Abkommen keinerlei Bindungswirkung in bezug auf die Freizügigkeit herleiten . Um die von der Kommission verwendete Formulierung zu wiederholen : Der "Zeitablauf" hat hier keine rechtliche Bedeutung . Die schrittweise Verwirklichung hängt von politischen Vereinbarungen im Assoziationsrat ab . Das Fehlen solcher einschlägiger Beschlüsse, das die Schwierigkeiten der Vertragsparteien beim Erzielen eines Einverständnisses widerspiegelt, schließt die Anwendung von Vorschriften ohne genau bestimmten Inhalt aus . Jede andere Lösung wäre im übrigen unvereinbar mit dem Umstand, daß eine internationale Konvention auf Willensübereinstimmung beruht und daß die Durchführung des Abkommens, das sie enthält, im Rahmen einer stetigen Entwicklung erfolgt . Aus diesen Feststellungen folgt, daß Artikel 12 und Artikel 36 *P keine Rechte begründen, sondern lediglich Ziele und Verfahren zu deren Verwirklichung festlegen . Rechte können sich nur aus konkreten Maßnahmen ergeben, die nach "besonderen Verfahren" im Sinne von Artikel 238 EWG-Vertrag getroffen werden . Aus den genannten die Freizügigkeit betreffenden Bestimmungen des Abkommens kann sich folglich keine unmittelbare Wirkung ergeben .*

24 . Daraus läßt sich eine weitere Schlußfolgerung ziehen . Selbst wenn man Artikel 7 des Abkommens als Stand-still-Klausel ansähe, könnte diese kaum Wirkungen für eine Freizügigkeit entfalten, deren Inhalt zu einem bestimmten Zeitpunkt sich nicht definieren läßt . Die Bedeutung, die ihr das vorliegende Gericht beimisst, rührt daher, daß es der Auffassung ist, wesentliches Ziel des Abkommens sei die Verwirklichung der Freizügigkeit . Die Bestimmungen, die der Freizügigkeit gewidmet sind, gehören zu sonstigen "Bestimmungen wirtschaftlicher Art", die zur Verwirklichung der allgemein in Artikel 2 und für die Übergangsphase in Artikel 4 des Abkommens festgelegten Ziele beitragen . Ohne eine spezifische Tragweite zu haben, begründet der in Artikel 7 niedergelegte Grundsatz eine allgemeine Verpflichtung der Vertragsparteien, die nur in Verbindung mit anderen Bestimmungen Wirkung entfalten kann .

25 . In Anbetracht seiner Ähnlichkeit mit Artikel 5 Absatz 2 EWG-Vertrag, auf die die Kommission und die deutsche Regierung hingewiesen haben, ist ein Vergleich mit den Regeln geboten, die der Gerichtshof für die Anwendung der letztgenannten Vorschrift herausgearbeitet hat . Aus der

Rechtsprechung ergibt sich, daß Artikel 5 Absatz 2 nur dann gewisse Wirkungen zugeschrieben wurden, wenn es konkrete Gesichtspunkte gab, aufgrund deren sich die Maßnahmen bestimmen ließen, die nicht beeinträchtigt werden durften, selbst wenn es sich in bestimmten Fällen nur um "rechtliche Gesichtspunkte ... fragmentarischer Natur" oder um schlichte Vorschläge oder vorläufige Maßnahmen handelte, die aber "den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens darstellen" (19). In einem Fall wie dem vorliegenden läßt sich eine solche Feststellung nicht treffen, da die aus dem Abkommen von Ankara hervorgegangene Regelung für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer noch festzulegen ist .

26 . Der Vergleich der Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer mit denen über die Niederlassungsfreiheit und den freien Dienstleistungsverkehr, die Gegenstand des Artikels 13 bzw . des Artikels 14 des Abkommens sind, bestätigt dieses Ergebnis der Prüfung . Nach diesen beiden Bestimmungen "vereinbaren" die Vertragsparteien auch, sich von den entsprechenden Artikeln des EWG-Vertrages "leiten zu lassen, um untereinander die Beschränkungen ((dieser Freiheiten)) aufzuheben ". Während aber Artikel 36 *P die oben genannte Fassung hat, sieht Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls ausdrücklich die folgende Stand-still-Klausel vor :

"Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen . "

Gewiß ist bei Umkehrschlüssen Vorsicht geboten . Um Artikel 7 Absatz 2 die Wirkung einer Stand-still-Klausel zuschreiben zu können, müsste er sich auf eine Verpflichtung mit festen Umrissen anwenden lassen, was, wie ich ausgeführt habe, bei Artikel 12 und Artikel 36 *P nicht der Fall ist .

27 . Die zweite Frage, die sich auf den Familiennachzug bezieht, braucht daher wohl nicht besonders beantwortet zu werden . Ich werde ihr trotzdem für den Fall einige Ausführungen widmen, daß Sie es für notwendig halten, dem vorlegenden Gericht in dieser Hinsicht Aufschluß zu geben . Es ist zu betonen, daß es sich dabei nicht um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer als solche handelt, sondern um den Familiennachzug, der die Freizügigkeit erleichtern soll . Das Recht auf Familiennachzug musste - wie im Verfahren in Erinnerung gebracht wurde - für Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der Staaten der Gemeinschaft sind, ausdrücklich geregelt worden, und zwar in Artikel 10 der Verordnung Nr . 1612/68 des Rates vom 15 . Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (20). Mangels einer im Abkommen enthaltenen oder zu seiner Durchführung vom Assoziationsrat getroffenen entsprechenden Regelung, kann ein solches Recht nicht als stillschweigend gewährleistet angesehen werden . Selbst für Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention wurde im Verfahren vorgetragen, daß der Straßburger Gerichtshof in der Rechtssache Abdulaziz (21) entschieden hat, daß die Staaten generell nach dieser Vorschrift nicht gehalten sind, die Niederlassung von Ehegatten, die nicht ihre Staatsangehörigen sind, in ihrem Hoheitsgebiet zu akzeptieren . Zwar ist der Familiennachzug sehr wohl ein notwendiges Element bei der Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer . Ein entsprechendes Recht entsteht aber erst nach der Verwirklichung der Freiheit, die für den Familiennachzug Voraussetzung ist, und nach dem Erlaß einer besonderen diesbezüglichen Regelung . In einem Abkommen, in dem jedes Vorgehen insoweit stufen - und schrittweise erfolgt, ist es Sache der zuständigen Stelle zu entscheiden, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Voraussetzungen dieses Ziel verwirklicht werden soll .

28 . Das vorliegende Gericht fragt sich offenkundig, welche Folgen sich daraus ergeben könnten, daß die Klägerin des Ausgangsverfahrens im vorliegenden Fall die Ehefrau eines in einem Land der Gemeinschaft "legal lebenden" türkischen Arbeitnehmers ist . Hier ist auf den Beschluß Nr . 1/80 des Assoziationsrates zurückzukommen . Dieser bezieht sich in Artikel 7 auf die Familienangehörigen eines in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäß beschäftigten türkischen Arbeitnehmers, "die die Genehmigung erhalten haben, zu ihm zu ziehen ". Artikel 13 dieses Beschlusses enthält die folgende Stand-still-Klausel :

"Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und die Türkei dürfen für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, deren Aufenthalt und Beschäftigung in ihrem Hoheitsgebiet ordnungsgemäß sind, keine neuen Beschränkungen der Bedingungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen . "

Diese Klausel bezieht sich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und nicht auf den Familiennachzug . Sie macht den Aufenthalt der Familienangehörigen von einer von den zuständigen Behörden der Vertragsparteien des Abkommens erteilten Genehmigung abhängig . Sie kann also nicht dahin ausgelegt werden, daß sie ein Recht auf Familiennachzug wie das in der Verordnung Nr . 1612/68 vorgesehene umfasst .

III - Anträge

29 . Ich schlage daher vor, wie folgt für Recht zu erkennen :

"Artikel 12 des Abkommens vom 12 . September 1963 zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei und Artikel 36 des Zusatzprotokolls vom 23 . November 1970 in Verbindung mit Artikel 7 des Abkommens enthalten für die Mitgliedstaaten kein in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung unmittelbar anwendbares Verbot, neue Beschränkungen für den Nachzug der Familien türkischer Arbeitnehmer einzuführen, die dort ordnungsgemäß eine Beschäftigung ausüben ."

() Aus dem Französischen übersetzt .*

*(1) Unterzeichnet in Ankara am 12 . September 1963, in Kraft getreten am 1 . *Dezember 1964 (Beschluß 64/732/EWG des Rates vom 23 . Dezember 1963, ABl . Nr . *217 vom 29 . Dezember 1964), ergänzt durch ein Zusatzprotokoll vom 23 . Dezember 1970, in Kraft getreten am 1 . *Januar 1973 (ABl . L *293 vom 29 . 12 . 1972, S . *1) .*

(2) Urteil vom 30 . April 1974 in der Rechtssache 181/73, Slg . 1974, 449, Randnrn . 3 bis 6 .

*(3) Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und Griechenland, geschlossen am 9 . *Juli 1961, ABl . Nr . *26 vom 18 . *2 . 1963, S . *293 .*

*(4) Rechtssache 87/75, a . *a . *O .*

(5) Hervorhebung durch mich .

(6) Randnr . 12, Hervorhebung durch mich .

(7) Randnr . 13, Hervorhebung durch mich .

(8) Randnr . 14, Hervorhebung durch mich .

(9) Urteil vom 31 . März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, Slg . 1971, 263; Gutachten 1/76 vom 26 . April 1977, Slg . 1977, 741 .

*(10) ABl . vom 29 . 12 . 1964, S . 3685, *Anhang I, S . *3700 .*

*(11) Fläsch-Mougin C ., "Les accords externes de la CEE . Essai d' une typologie", thèse 1979, S . *67 .*

(12) Artikel 28 des Abkommens von Ankara .

(13) Urteil vom 29 . April 1982 in der Rechtssache 17/81, Slg . 1982, 1331 .

*(14) Unter anderem in den Rechtssachen 87/75, Bresciani, und 104/81, Kupferberg, a . *a . *O .*

*(15) Siehe Tagaras H.N ., "L' effet direct des accords internationaux de la Communauté", Cahiers de droit européen, 1984, Nrn . 1 und 2, S . *15, insbesondere auf den S . *24*ff .*

(16) Urteil in der Rechtssache 104/81, Kupferberg, Randnrn . 22 und 23 .

(17) Artikel 23 des Abkommens .

(18) Beschluß Nr . 1/80 des Assoziationsrates vom 19 . September 1980, Artikel 6 .

*(19) Urteil vom 5 . *Mai 1981 in der Rechtssache 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg . 1981, 1045, Randnrn . 23 und 28 .*

*(20) ABl . L *257 vom 19 . 10 . 1968, S . *2 .*

*(21) Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte vom 28 . Mai 1985, Serie A Nr . *95 .*