

Rs. C-192/89 (Sevince), Urteil des Gerichtshofs vom 20.09.1990 – Slg. 1990, S. I-3461.

Vorbemerkungen:

In der Entscheidung Demirel (Fall 62) hatte der Gerichtshof deutlich gemacht, dass im Rahmen des Assoziierungsabkommens EWG-Türkei in erster Linie Beschlüsse des im Rahmen dieses Abkommens als Vertragsorgan gebildeten Assoziationsrates die Programmsätze des Assoziationsabkommens zu konkretisieren vermögen und diese Beschlüsse somit die von ihm für die unmittelbare Wirkung geforderte Bestimmtheit aufweisen könnten. In der Rechtssache Sevince untersucht der Gerichtshof die Assoziationsratsbeschlüsse Nr. 2/76 und 1/80 anhand der von ihm entwickelten Kriterien auf ihre Stellung und Anwendbarkeit in der Unionsrechtsordnung. Seither hat der EuGH in vielen Urteilen zur Auslegung und Wirkungsweise des Assoziierungsabkommens, des Zusatzprotokolls sowie der Beschlüsse des Assoziationsrates Stellung genommen. Von zentraler Bedeutung ist etwa Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls, wonach die Vertragsparteien keine neuen Beschränkungen in Bezug auf die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit einführen dürfen. Diese Stillhalteklausele steht etwa der Sprachnachweispflicht im Rahmen des Ehegattennachzuges nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG entgegen (Rs. C-138/13, Dogan, ECLI:EU:C:2014:2066).

Sachverhalt:

Gemäß dem Beschluss des Assoziationsrates zur Durchführung von Art. 12 des Assoziierungsabkommens zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedstaaten und der Türkei hat ein türkischer Arbeitnehmer nach fünf Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- und Gehaltsverhältnis. Der Kläger, ein türkischer Staatsangehöriger, begehrte unter Berufung auf diesen Beschluss in den Niederlanden eine Aufenthaltserlaubnis, die ihm von der zuständigen Behörde jedoch versagt wurde. Der Gerichtshof entschied im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens. Er bejahte die unmittelbare Wirkung der betroffenen Beschlüsse und dies auch zugunsten eines türkischen Arbeitnehmers. Im vorliegenden Fall war jedoch die Voraussetzung einer „ordnungsgemäßen Beschäftigung“ nicht erfüllt.

Aus den Entscheidungsgründen:

[7] Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht im Kern dahin, ob die Auslegung der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 in den Anwendungsbereich des Artikels 177 EWG-Vertrag fällt.

[8] Hierzu ist vorab darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs 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 (vergleiche Urteil vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86, Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnr. 7, und Urteil vom 14. November 1989 in der Rechtssache 30/88, Griechenland/Kommission, Slg. 1989, 3711, Randnr. 12).

[9] Der Gerichtshof hat auch entschieden, daß die Beschlüsse des Assoziationsrates aufgrund ihres unmittelbaren Zusammenhangs mit dem Abkommen, zu dessen Durchführung sie ergehen, ebenso wie das Abkommen selbst von ihrem Inkrafttreten an integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung sind (vergleiche Urteil vom 14. November 1989, Griechenland/Kommission, a. a. O., Randnr. 13).

(...)

[13] Die zweite Frage des Raad van State geht dahin, ob die Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b und 7 des Beschlusses Nr. 2/76 sowie die Artikel 6 Absatz 1 und 13 des Beschlusses Nr. 1/80 im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung haben.

[14] Den Bestimmungen eines Beschlusses des Assoziationsrates kann eine solche Wirkung nur dann zuerkannt werden, wenn sie dieselben Voraussetzungen erfüllen, wie sie für die Bestimmungen des Abkommens selbst gelten.

[15] In seinem Urteil vom 30. September 1987 in der Rechtssache Demirel (a. a. O.) hat der Gerichtshof entschieden, daß eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens als unmittelbar anwendbar anzusehen ist, 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 (Randnr. 14). Anhand derselben Kriterien ist zu ermitteln, ob die Bestimmungen eines Beschlusses des Assoziationsrates unmittelbare Wirkung haben können.

[16] Zur Klärung der Frage, ob die in Rede stehenden Bestimmungen der Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 diese Kriterien erfüllen, ist zunächst der Wortlaut dieser Bestimmungen zu untersuchen.

[17] Insoweit ist festzustellen, daß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 nach ihrem Wortlaut klar, eindeutig, und ohne daß dies an Bedingungen geknüpft wäre, türkischen Arbeitnehmern nach einer bestimmten Anzahl von Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung in einem Mitgliedstaat das Recht auf freien Zugang zu jeder von ihnen gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis verleihen.

[18] Ebenso enthalten Artikel 7 des Beschlusses Nr. 2/76 und Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1/80 eine eindeutige Stillhalteklause, die die Einführung neuer Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer verbietet, deren Aufenthalt und Beschäftigung im Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten ordnungsgemäß sind.

[19] Die Feststellung, daß die im Ausgangsverfahren fraglichen Bestimmungen der Beschlüsse des Assoziationsrates geeignet sind, die Rechtsstellung türkischer Arbeitnehmer, die dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehören, unmittelbar zu regeln, wird durch eine Prüfung von Sinn und Zweck der Beschlüsse, in denen diese Bestimmungen enthalten sind, sowie des Abkommens, auf das sich die Beschlüsse beziehen, erhärtet.

[20] Durch das Abkommen, das nach seinem Artikel 2 Absatz 1 zum Ziel hat, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern, wird eine Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei begründet. Diese Assoziation umfaßt eine Vorbereitungsphase, die es der Türkei ermöglichen soll, ihre Wirtschaft mit Hilfe der Gemeinschaft zu festigen, eine Übergangsphase, die der schrittweisen Errichtung einer Zollunion und der Annäherung der Wirtschaftspolitiken gewidmet ist, sowie eine Endphase, die auf der Zollunion beruht und eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken einschließt (vergleiche Urteil vom 30. September 1987, Demirel, a. a. O., Randnr. 15). Was die Freizügigkeit der Arbeitnehmer anbelangt, so vereinbaren die Vertragsparteien gemäß Artikel 12 des Abkommens, der zu Titel II betreffend die Durchführung der Übergangsphase der Assoziation gehört, sich von den Artikeln 48, 49 und 50 EWG-Vertrag leiten zu lassen, um untereinander diese Freizügigkeit schrittweise herzustellen.

Artikel 36 des am 23. November 1970 unterzeichneten und dem Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei als Anhang beigefügten Zusatzprotokolls, das durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1) (im folgenden: Zusatzprotokoll) abgeschlossen worden ist, bestimmt die Fristen für die schrittweise Herstellung dieser Freizügigkeit und sieht vor, daß der Assoziationsrat die hierfür erforderlichen Regeln festlegt.

[21] Der Assoziationsrat hat die Beschlüsse Nrn. 2/76 und 1/80 zur Durchführung von Artikel 12 des Abkommens und von Artikel 36 des Zusatzprotokolls erlassen, hinsichtlich deren der Gerichtshof in dem Urteil vom 30. September 1987 (Demirel, a. a. O.) festgestellt hatte, daß sie im wesentlichen Programmcharakter haben. So verweist der Beschluss Nr. 2/76 in seiner Präambel ausdrücklich auf Artikel 12 des Abkommens und auf Artikel 36 des

Zusatzprotokolls; in Artikel 1 dieses Beschlusses sind für eine erste Stufe die Durchführungsbestimmungen zu Artikel 36 des Zusatzprotokolls festgelegt.

Durch den Beschluß Nr. 1/80 soll ausweislich seiner dritten Begründungserwägung im sozialen Bereich die Regelung zugunsten der Arbeitnehmer und Familienangehörigen gegenüber der mit dem Beschluss Nr. 2/76 eingeführten Regelung verbessert werden. Der Umstand, daß die vorerwähnten Bestimmungen des Abkommens und des Zusatzprotokolls im wesentlichen Programmcharakter haben, schließt nicht aus, daß den Beschlüssen des Assoziationsrates, durch die die in dem Abkommen vorgesehenen Programme in bestimmten Punkten verwirklicht werden, unmittelbare Wirkung zukommen kann.