

SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT  
CHRISTINE STIX-HACKL  
vom 11. Januar 2005<sup>1</sup>

**I — Einleitende Bemerkungen**

1. Im vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren geht es um die Auslegung des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits<sup>2</sup> (im Folgenden: Abkommen), und zwar um die unmittelbare Wirkung sowie die Bedeutung von dessen Artikel 23 betreffend die Arbeitsbedingungen. Das Ausgangsverfahren hat eine Regelung eines Sportverbands zum Gegenstand, mit der die Anzahl von Fußballspielern aus Drittstaaten bei bestimmten Wettkämpfen begrenzt wird.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABL 1997, L 327, S. 3; Beschluss des Rates und der Kommission vom 30. Oktober 1997 über den Abschluss des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits (ABL L 327, S. 1).

**II — Rechtlicher Rahmen**

**A — Gemeinschaftsrecht**

2. Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens lautet:

„(1) Vorbehaltlich der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften, Bedingungen und Verfahren stellen die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sicher, dass den Staatsangehörigen Russlands, die im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig beschäftigt sind, eine Behandlung gewährt wird, die hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen bewirkt.“

**B — Nationales Recht**

3. Die Fußballspielerlizenz ist ein von der Real Federación Española de Fútbol (RFEF)

erteiltes Dokument, das die Ausübung dieses Sports als Verbandsspieler und die Aufstellung in Spielen und offiziellen Wettkämpfen als Spieler eines bestimmten Vereins nach Artikel 129.2. der Allgemeinen Regelung der RFEF erlaubt. Unter den offiziellen Wettkämpfen auf nationaler Ebene ist auf die Campeonatos Nacionales (nationale Meisterschaften) der Liga de Primera y Segunda División (Erste und Zweite Liga), die Meisterschaft von Spanien/Copa de S.M. el Rey und auf die Supercopa hinzuweisen. Die Teilnahme an diesen Wettkämpfen setzt daher den Besitz der entsprechenden Verbandslizenz voraus.

4. Artikel 173 der Allgemeinen Regelung bestimmt:

„Unbeschadet der Ausnahmen, die dieses Buch vorsieht, ist allgemeine, von den Fußballspielern zu erfüllende Voraussetzung für die Eintragung und die Erteilung einer Lizenz als Berufsspieler, dass sie die spanische Staatsangehörigkeit oder die [Staatsangehörigkeit] eines anderen der Länder, die die Europäische Union oder den Europäischen Wirtschaftsraum bilden, haben.“

Artikel 176 der Allgemeinen Regelung bestimmt:

„(1) Die Vereine, die für offizielle Wettkämpfe auf nationaler Ebene und mit professionellem Charakter gemeldet sind,

können ausländische nicht der Gemeinschaft angehörende Spieler in der Zahl eintragen, die in den zwischen der RFEF, der Liga Nacional de Fútbol Profesional und der Asociación de Futbolistas Españoles hierüber getroffenen Vereinbarungen genannt ist, in denen außerdem die Zahl der Fußballspieler dieser Klasse geregelt ist, die gleichzeitig am Spiel teilnehmen können.

(2) Aufgrund des Übereinkommens, das zwischen diesen Vereinigungen am 28. Mai 1999 geschlossen wurde, gilt in diesem Bereich von der Spielzeit 2000/2001 bis zur Spielzeit 2004/2005 einschließlich folgende Regelung ...

(3) Die Fußballspieler, die unter die in diesem Artikel vorgesehene Regelung fallen, haben in der Verbandsorganisation die gleichen Rechte und Pflichten und unterliegen derselben Regelung wie diejenigen, die auf der Grundlage der allgemeinen Vorschrift eingetragen sind.“

5. Der nicht wörtlich wiedergegebene Teil von Artikel 176 Absatz 2 bezieht sich auf die Anzahl der Lizenzen für jede Spielzeit (in der ersten Liga fünf in der Spielzeit 2000/2001, vier für jede der drei folgenden Spielzeiten und drei in der Spielzeit 2004/2005; in der zweiten Liga vier für die Spielzeit 2000/2001, drei für jede der zwei folgenden Spielzeiten und zwei in der letzten) und auf die Anzahl

der nicht der Gemeinschaft angehörenden Spieler, die gleichzeitig aufgestellt werden können (drei für die erste Liga für jede der fünf Spielzeiten und in der zweiten Liga drei für jede der zwei ersten sowie zwei für jede der drei folgenden Spielzeiten).

### III — Sachverhalt, Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

6. Igor Simutenkov ist russischer Staatsangehöriger mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis im Königreich Spanien. Herr Simutenkov erbringt aufgrund eines Arbeitsvertrags mit dem Club Deportivo Teneriffa seine Dienste als Berufsfußballspieler und besitzt die Verbandslizenz für nicht der Gemeinschaft oder dem EWR angehörende Spieler. Im Januar 2001 beantragte er über seinen Verein bei der RFEF, dass diese seine Lizenz, gestützt auf das Abkommen, in die Lizenz für Gemeinschaftsspieler umwandeln solle. Dies wurde von dem Verband gemäß den Artikeln 173 ff. der Allgemeinen Regelung dieses Verbands und gemäß dem Abkommen vom 28. Mai 1999 zwischen der RFEF und der Liga Nacional de Fútbol Profesional abgelehnt.

7. Herr Simutenkov erhob daraufhin beim Juzgado de lo Social (Sozialgericht) Nr. 3 Santa Cruz, Teneriffa, gegen die RFEF Klage,

mit der er beantragte, sein Grundrecht, wegen seiner russischen Staatsangehörigkeit nicht diskriminiert zu werden, zu schützen.

8. Der Klage wurde vom Juzgado de lo Social Nr. 3 Santa Cruz, Teneriffa, stattgegeben, das mit Urteil vom 19. April 2001 feststellte, dass eine diskriminierende Behandlung vorliege, und ihm das Recht zuerkannte, im Hinblick auf alle Wirkungen seiner Arbeitsbedingungen wie ein gemeinschaftlicher Staatsangehöriger behandelt zu werden. Das Urteil wurde nicht rechtskräftig, da ein Zuständigkeitsstreit aufgeworfen wurde.

9. Das Tribunal Supremo stellte die Zuständigkeit des Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo fest. Letzteres wies mit Urteil vom 22. Oktober 2002 die Klage des Herrn Simutenkov ab.

10. Herr Simutenkov legte dagegen Berufung bei der Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso Administrativo) ein. Diese beschloss am 4. März 2003, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Steht Artikel 23 des am 24. Juni 1994 in Korfu unterzeichneten Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den

Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits dem entgegen, dass ein Sportverband auf einen Berufssportler russischer Staatsangehörigkeit, der bei einem spanischen Fußballverein unter ordnungsgemäßem Vertrag steht, eine Regelung anwendet, nach der die Vereine bei Wettkämpfen auf nationaler Ebene nur eine begrenzte Anzahl Spieler aus Drittstaaten, die nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören, einsetzen können?

#### IV — Würdigung

11. Zum Inhalt der Vorlagefrage bzw. zu deren Prüfung ist zu bemerken, dass als Vorfrage zu klären ist, ob die einschlägige Bestimmung des Abkommens unmittelbar anwendbar ist, selbst wenn das vom vorlegenden Gericht nicht ausdrücklich gefragt wurde.

##### A — Zur unmittelbaren Wirkung von Artikel 23 des Abkommens

12. Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Bestimmung eines Abkommens der Gemeinschaft mit einem Drittstaat dann unmittelbar anwendbar, wenn sie eine klare und ein-

deutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen.

13. Diese Voraussetzung ist anhand zweier Aspekte zu prüfen. Erstens ist die Bestimmung isoliert zu prüfen, wobei von ihrem Wortlaut auszugehen ist. Zweitens ist das Abkommen als solches zu beurteilen, d. h. dessen Gegenstand und Art (auch Wesen und Zweck oder Ziel und Zusammenhang). Diese Vorgangsweise hat der Gerichtshof sowohl hinsichtlich der Europa-Abkommen<sup>3</sup> als auch hinsichtlich der Kooperationsabkommen<sup>4</sup> gewählt.

##### 1. Isolierte Beurteilung der Bestimmung

14. Eine isolierte Beurteilung von Artikel 23 des Abkommens hat an deren Wortlaut anzusetzen. Dabei ist dem Umstand Rech-

3 — Urteile vom 27. September 2001 in der Rechtssache C-63/99 (Gloszczuk, Slg. 2001, I-6369, Randnr. 30), vom 29. Januar 2002 in der Rechtssache C-162/00 (Pokrzeptowicz-Meyer, Slg. 2002, I-1049, Randnrn. 20 und 25) und vom 8. Mai 2003 in der Rechtssache C-438/00 (Deutscher Handballbund, Slg. 2003, I-4135, Randnrn. 25 f.).

4 — Siehe nur das Urteil vom 16. Juni 1998 in der Rechtssache C-162/96 (Racke, Slg. 1998, I-3655, Randnr. 31).

nung zu tragen, dass die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in mehreren Sprachen abgefasst sind und dass die verschiedenen sprachlichen Fassungen gleichermaßen verbindlich sind. Die Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift erfordert somit einen Vergleich ihrer sprachlichen Fassungen<sup>5</sup>.

15. Ein solcher Vergleich der verschiedenen Versionen von Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens zeigt, dass dessen Wortlaut und dessen Bedeutung nicht in allen Sprachfassungen übereinstimmen. Geht man von den zur Zeit der Unterzeichnung verbindlichen zehn Sprachen aus, so zeigt sich folgendes Bild: Während sieben Sprachen<sup>6</sup>, einschließlich der Fassung in Russisch, auf eine Verpflichtung schließen lassen, etwa im Sinne von „stellen sicher“, deuten drei Sprachversionen<sup>7</sup> auf eine Bemühensverpflichtung hin. Nach der griechischen Version „strengen sich die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten an“, nach der spanischen Version „wachen diese darüber, dass ...“ und nach der niederländischen Version „sorgen sie dafür, dass ...“.

16. Um die Bedeutung von Artikel 23 des Abkommens zu ermitteln, könnte man nun das gemeinsame Minimum aller Sprach-

fassungen zum Ausgangspunkt nehmen und lediglich eine Bemühensverpflichtung annehmen. Eine solche Methode hat jedoch weder überzeugende Argumente noch die Praxis der Rechtsprechung des Gerichtshofes für sich.

17. Ein anderer Lösungsweg bestünde darin, den klarsten Text zu ermitteln, also untypische Texte<sup>8</sup>, oder Fassungen, die einen Übersetzungsfehler enthalten<sup>9</sup>, zu eliminieren. Eine solche Vorgangsweise ist zwar grundsätzlich möglich und findet sich auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes, doch erlaubt sie in der vorliegenden Konstellation, in der eben nicht nur ein Text von allen anderen abweicht, keine überzeugende Lösung.

18. Dafür, dass den Sprachfassungen, die eine Verpflichtung festlegen, der Vorzug zu geben ist, würde auch eine von der Kommission angeführte Auslegungsmethode sprechen, nämlich die Maßgeblichkeit der Mehrheit der Sprachfassungen. Diese findet auch in der Rechtsprechung des Gerichtshofes<sup>10</sup> Niederschlag. Dagegen lässt sich freilich

5 — Siehe dazu nur die Urteile vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 283/81 (CILFIT, Slg. 1982, 3415, Randnr. 18) und vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95 (Kraaijeveld u. a., Slg. 1996, I-5403, Randnr. 28).

6 — Es sind dies neben der russischen Sprachversion die dänische („sikrer“), deutsche („stellen ... sicher“), englische („shall ensure“), französische („assurent“), italienische („evitano“) und portugiesische („assegurarão“) Fassung.

7 — Es sind dies die griechische, spanische und niederländische Fassung.

8 — Urteile vom 1. Dezember 1965 in der Rechtssache 16/65 (Schwarze, Slg. 1965, 1152), vom 23. Oktober 1975 in der Rechtssache 35/75 (Matisa, Slg. 1975, 1205) und vom 26. Januar 1984 in der Rechtssache 45/83 (Universität München, Slg. 1984, 267).

9 — Urteil vom 12. November 1969 in der Rechtssache 29/69 (Stauder, Slg. 1969, 419).

10 — Urteil vom 7. Juli 1988 in der Rechtssache 55/87 (Moksel, Slg. 1988, 3845, Randnrn. 16 ff.) und vom 17. Oktober 1996 in der Rechtssache C-64/95 (Konservenfabrik Lubella, Slg. 1996, I-5105, Randnr. 18).

diejenige Argumentationslinie des Gerichtshofes vorbringen, wonach unter bestimmten Umständen eine einzelne Sprachfassung gegenüber der Mehrheit zu favorisieren ist<sup>11</sup>.

19. Das spricht dafür, auf eine ganz andere Methode zurückzugreifen, und zwar auf diejenige, wonach vom Urtext auszugehen ist, also von jener Fassung des Abkommens, die als Ausgangstext für die Übersetzungen in die anderen Sprachen gedient hat. Im vorliegenden Fall wäre das der Text in der Verhandlungssprache Englisch. Dieser („shall ensure“) legt eindeutig eine Verpflichtung fest.

20. Angesichts der sprachlichen Divergenzen scheint es allerdings geboten, auf die Absicht der vertragschließenden Parteien und das Ziel der auszulegenden Bestimmung einzugehen<sup>12</sup>.

21. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass dieser Prüfschritt nicht immer von dem zweiten Prüfschritt unterschieden wird<sup>13</sup>, nämlich Ziel, Zweck, Wesen oder dergleichen des Abkommens einzubeziehen.

22. Von entscheidender Bedeutung für die Auslegung von Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens ist die Absicht der Vertragsparteien. Dafür, dass diese eine über eine bloße Bemühensverpflichtung hinausgehende klare Verpflichtung festlegen wollten, sprechen die von der Kommission vorgelegten Dokumente, die zur Vorbereitung der Vertragsverhandlungen dienten.

23. Für den Verpflichtungscharakter von Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens spricht des Weiteren eine Gegenüberstellung mit vergleichbaren Abkommen. So zeigt ein Vergleich mit Artikel 24 Absatz 1 des Abkommens mit der Ukraine<sup>14</sup> sowie mit Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens mit Moldawien<sup>15</sup>, dass diese parallelen Vorschriften ausdrücklich die Wortwendung „bemühen sich ... sicherzustellen“ enthalten.

24. Dafür, dass Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens eine über eine bloße Bemühensverpflichtung hinausgehende Verpflichtung statuiert, spricht ferner der in den

11 — Urteile vom 15. Dezember 1977 in der Rechtssache 76/77 (Dufour, Slg. 1977, 2485) und vom 28. Juni 1979 in den verbundenen Rechtssachen 233/78 bis 235/78 (Lentes u. a., Slg. 1979, 2305).

12 — Urteile vom 13. März 1973 in der Rechtssache 61/72 (Mij PPW, Slg. 1973, 301), vom 21. November 1974 in der Rechtssache 6/74 (Moulijn, Slg. 1974, 1287), vom 3. März 1977 in der Rechtssache 80/76 (Kerry Milk, Slg. 1977, 425) und vom 16. März 1977 in der Rechtssache 93/76 (Liégeois, Slg. 1977, 543).  
Siehe auch die Urteile vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 173/88 (Henriksen, Slg. 1989, 2763, Randnr. 11), vom 7. Dezember 1995 in der Rechtssache C-449/93 (Rockfon, Slg. 1995, I-4291, Randnr. 28) und in der Rechtssache C-72/95 (zitiert in Fußnote 5), Randnr. 28.

13 — Urteile vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77 (Bouchereau, Slg. 1977, 1999), in der Rechtssache 76/77 (zitiert in Fußnote 11) und vom 24. Juni 1981 in der Rechtssache 150/80 (Elefanten Schuh, Slg. 1981, 1671).

14 — ABl. 1998, L 49, S. 3.

15 — ABl. 1998, L 181, S. 3.

Vertragsverhandlungsunterlagen dokumentierte Umstand, dass Russland einen dahingehenden Wunsch geäußert hat.

englische — Urtext, die Mehrheit der Sprachfassungen, als auch die Absicht der Verhandlungspartner für eine klare Verpflichtung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten und damit für die unmittelbare Wirkung dieser Bestimmung sprechen.

25. Gegen den Verpflichtungscharakter und damit gegen die unmittelbare Wirkung von Artikel 23 des Abkommens könnte die folgende Einschränkung zu Beginn von dessen Absatz 1 sprechen: „Vorbehaltlich der in den Mitgliedstaaten geltenden Rechtsvorschriften, Bedingungen und Verfahren ...“.

## 2. Inhalt und Ausrichtung des Abkommens

26. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu einer ähnlichen Regelung in den Europa-Abkommen darf die Wendung „vorbehaltlich der in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden Bedingungen und Modalitäten“ jedoch nicht dahin ausgelegt werden, dass es den Mitgliedstaaten gestattet ist, die Anwendung des in dieser Bestimmung enthaltenen Diskriminierungsverbots an Voraussetzungen zu knüpfen oder nach freiem Ermessen einzuschränken, da durch eine solche Auslegung diese Bestimmung ausgehöhlt und jeder praktischen Wirksamkeit beraubt würde<sup>16</sup>.

28. Selbst wenn die isolierte Betrachtung einer Bestimmung, deren unmittelbare Wirkung geprüft werden soll, für eine unmittelbare Wirkung spricht, ist noch zu prüfen, ob dieses Ergebnis durch Gegenstand und Art (auch: Wesen und Zweck oder Ziel und Zusammenhang) des Abkommens bestätigt wird.

27. Als Ergebnis der isolierten Analyse von Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens lässt sich also festhalten, dass sowohl der —

29. Unter Berufung auf Artikel 31 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge hat der Gerichtshof hinsichtlich der Auslegung von Abkommen festgestellt, dass „ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Licht seines Zieles und Zweckes auszulegen ist“<sup>17</sup>.

16 — Urteil in der Rechtssache C-438/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 29; vgl. auch das Urteil in der Rechtssache C-162/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnrn. 23 f.

17 — Gutachten I/91 vom 14. Dezember 1991 (Slg. 1991, I-6079, Randnr. 14) und Urteil vom 20. November 2001 in der Rechtssache C-268/99 (Jany u. a., Slg. 2001, I-8615, Randnr. 35).

30. Dass der Wortlaut einer Bestimmung nicht allein entscheidend ist, zeigt der Umstand, dass der Gerichtshof eine Vorschrift eines Abkommens, die einer Vorschrift des EG-Vertrags sogar wörtlich nachgebildet ist, einmal wie die des EG-Vertrags auslegt und einmal nicht<sup>18</sup>.

31. Was Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens betrifft, wird in der Literatur überwiegend die Meinung vertreten, dass diese Bestimmung nicht unmittelbar anwendbar ist. Begründet wird dies entweder damit, dass Artikel 27 des Abkommens Empfehlungen des Kooperationsrates vorsieht<sup>19</sup>, oder damit, dass das Abkommen nur ein beschränktes Ziel verfolgt<sup>20</sup>.

32. Im Folgenden ist also das Abkommen hinsichtlich seines Wesens und Zweckes oder hinsichtlich des mit ihm verfolgten Zieles zu untersuchen.

33. Dabei lässt sich einerseits feststellen, dass das Abkommen jedenfalls im Vergleich zu dem davor abgeschlossenen Handelsab-

kommen mit Russland eine Weiterentwicklung bedeutet. Andererseits bleibt das Abkommen in mehrfacher Hinsicht hinter den so genannten Europa-Abkommen zurück. Das betrifft zum einen den materiellen Inhalt, weil das Abkommen nicht einmal eine Freihandelszone errichtet und gerade auch in Bezug auf die Freizügigkeit hinter den Bestimmungen der Europa-Abkommen zurückbleibt. Zum anderen weisen auch die institutionellen Bestimmungen eine Reihe von Unterschieden auf, wie etwa den Streitbeilegungsmechanismus.

34. Dazu kommt, dass das Abkommen keine Assoziierung, geschweige denn einen Beitritt des nicht der EU angehörenden Vertragspartners anstrebt, wie etwa das Abkommen mit der Slowakei, das der Rechtssache Deutscher Handballbund gegen Kolpak zugrunde lag.

35. Meines Erachtens ist es jedoch für die Annahme der unmittelbaren Wirkung einer Bestimmung eines Abkommens nicht entscheidend, dass dieses Abkommen einen ausdrücklichen Hinweis auf die Beitrittsperspektive enthält.

36. Das geht auch aus der inzwischen ständigen Rechtsprechung zu den Kooperationsabkommen etwa mit Algerien und

18 — Vgl. nur die Urteile vom 1. Juli 1993 in der Rechtssache C-207/91 (Eurim-Pharm, Slg. 1993, I-3723) und in der Rechtssache C-312/91 (Metalsa, Slg. 1993, I-3751).

19 — M. Cremona, „Citizens of Third Countries: movement and employment of migrant workers within the European Union“, *Legal Issues of European integration* 1997, 87 (112).

20 — M. Cremona (zitiert in Fußnote 19), 87 (112).  
M. Maresceau/E. Montaguti, „The Relations between the European Union and Central and Eastern Europe: A legal Appraisal“, *Common Market Law Review* 1995, 1327 (1341 f.), schließen aus den gewählten Rechtsgrundlagen auf die damit verfolgte andere Politik.

Marokko hervor. In Bezug auf Marokko hat der Gerichtshof hiezu Folgendes ausgeführt:

„Das Abkommen hat ... zum Ziel, eine globale Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien u. a. im Bereich der Arbeitskräfte zu fördern. Der Umstand, dass mit dem Abkommen im Wesentlichen die wirtschaftliche Entwicklung Marokkos gefördert werden soll und dass es sich darauf beschränkt, eine Zusammenarbeit zwischen den Parteien einzuführen, ohne auf eine Assoziierung oder einen zukünftigen Beitritt Marokkos zu den Gemeinschaften abzuweisen, vermag die unmittelbare Wirkung einiger seiner Bestimmungen nicht auszuschließen.“<sup>21</sup>

37. Das Abkommen mit Russland weist freilich in einem Punkt sogar eine gewisse Gemeinsamkeit mit den Europa-Abkommen auf. So verfolgt auch das Abkommen das Ziel einer „schrittweisen Integration“ des Vertragspartners. Dieser Aspekt war für den Gerichtshof einer der entscheidenden Umstände bei der Beurteilung der unmittelbaren Wirkung bestimmter Vorschriften der Europa-Abkommen<sup>22</sup>.

38. Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den Kooperationsabkommen lässt sich zudem ableiten, dass es

hinsichtlich des Zieles eines Abkommens ausreicht, dass die Vertragsparteien eine globale Zusammenarbeit, namentlich im Bereich der Arbeitskräfte, fördern, damit eine in einem solchen Abkommen verankerte Regelung geeignet ist, die Rechtsstellung des Einzelnen unmittelbar zu regeln<sup>23</sup>.

39. Die Zielbestimmung der Kooperationsabkommen mit Algerien und Marokko lautet:

„Ziel dieses Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ... ist es, eine globale Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien zu fördern, um zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ... beizutragen und die Vertiefung ihrer Beziehungen zu erleichtern. Zu diesem Zweck werden Bestimmungen und Maßnahmen für den Bereich der wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Zusammenarbeit, für den Handel wie auch für den sozialen Bereich festgelegt und durchgeführt.“

40. In der vergleichbaren Vorschrift des Abkommens, und zwar in Artikel 1, wird als Ziel der Partnerschaft mit Russland Folgendes vereinbart: „auf der Grundlage

21 — Zum Abkommen mit Marokko siehe das Urteil vom 31. Januar 1991 in der Rechtssache C-18/90 (Kziber, Slg. 1991, I-199, Randnr. 21).

22 — Urteile in der Rechtssache C-63/99 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 50, und in der Rechtssache C-162/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 42.

23 — Vgl. die Urteile in der Rechtssache C-18/90 (zitiert in Fußnote 21), Randnrn. 15 bis 22), vom 20. April 1994 in der Rechtssache C-58/93 (Yousfi, Slg. 1994, I-1353, Randnrn. 16 bis 18), vom 5. April 1995 in der Rechtssache C-103/94 (Krid, Slg. 1995, I-719, Randnrn. 21 bis 23), vom 3. Oktober 1996 in der Rechtssache C-126/95 (Hallouzi-Choho, Slg. 1996, I-4807, Randnr. 19) und vom 15. Januar 1998 in der Rechtssache C-113/97 (Babaheni, Slg. 1998, I-183, Randnr. 17).

der Prinzipien der Marktwirtschaft die Ausweitung von Handel und Investitionen sowie ausgewogene Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern und so die dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung in den Vertragsparteien zu begünstigen“; „eine Grundlage für eine Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Finanzen und Kultur zu schaffen, die auf den Prinzipien des beiderseitigen Vorteils, der beiderseitigen Verantwortung und der gegenseitigen Unterstützung beruht“; „einen geeigneten Rahmen für die schrittweise Integration zwischen Russland und einem größeren Raum der Zusammenarbeit in Europa zu schaffen“; „die notwendigen Voraussetzungen für die künftige Errichtung einer Freihandelszone zwischen der Gemeinschaft und Russland, die im Wesentlichen den gesamten Handel zwischen ihnen umfasst, sowie für die Niederlassungsfreiheit von Gesellschaften, für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr und für den Kapitalverkehr zu schaffen“.

41. Ein Vergleich der Zielsetzungen des Abkommens mit denen der Kooperationsabkommen zeigt somit, dass die Zielsetzungen des Abkommens in vielen Punkten mit denen der Kooperationsabkommen übereinstimmen.

42. Schließlich spricht auch der Unterschied zwischen der Bezeichnung des Kapitels („Kapitel I Arbeitsbedingungen“), in dem sich Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens befindet, und dem entsprechenden Kapitel in den Europa-Abkommen („Kapitel I Freizügigkeit der Arbeitnehmer“) nicht gegen die unmittelbare Wirkung von Artikel 23 Absatz 1.

43. Dass der Teil, in dem sich Kapitel I des Abkommens befindet, „Titel IV Bestimmungen über Geschäftsbedingungen und Investitionen“ lautet, lässt zwar auf eine abweichende Terminologie und auch auf einen anderen materiellen Inhalt als bei den Europa-Abkommen schließen, lässt aber keine Rückschlüsse auf die Wirkung der darin enthaltenen Vorschriften zu.

44. Aus all dem ergibt sich, dass Wesen und Zweck oder Ziel und Zusammenhang des Abkommens für eine unmittelbare Wirkung der verfahrensgegenständlichen Bestimmung sprechen.

45. Zu prüfen bleibt nunmehr noch, ob die Bestimmungen der Artikel 27 und 48 des Abkommens der unmittelbaren Wirkung von Artikel 23 entgegenstehen.

46. Einer unmittelbaren Wirkung von Artikel 23 des Abkommens steht auch dessen Artikel 27 nicht entgegen. Diese Vorschrift sieht vor, dass der Kooperationsrat Empfehlungen für die Durchführung der Artikel 23 und 26 ausspricht.

47. Schon der Wortlaut von Artikel 27, der bloß die Rechtsaktform „Empfehlung“ anführt, spricht dagegen, daraus abzuleiten, dass die Durchführung von Artikel 23 vom Erlass eines weiteren Rechtsakts abhängt.

Die Rolle, die Artikel 27 dem Kooperationsrat zuweist, ist also in Bezug auf Artikel 23 eine beschränkte — sie dient der Erleichterung der Durchführung — und kann jedenfalls nicht so aufgefasst werden, als ob sie die unmittelbare Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots von einer Bedingung, nämlich der Erlassung eines Rechtsakts, abhängig machen würde<sup>24</sup>.

48. Dieses Ergebnis entspricht im Übrigen der ständigen Rechtsprechung betreffend die Kooperationsabkommen mit Algerien und Marokko. Danach hat das Verbot der Diskriminierung im Bereich der sozialen Sicherheit unmittelbare Wirkung, obwohl der Kooperationsrat von seiner Durchführungsbefugnis keinen Gebrauch gemacht hat, d. h. keine Maßnahmen zur Durchführung der in den einschlägigen Bestimmungen der Abkommen aufgestellten Grundsätze erlassen hat<sup>25</sup>.

49. Ebenso wenig steht die Bestimmung von Artikel 48 des Abkommens dem entgegen, dass Artikel 23 Absatz 1 eine klare Verpflichtung festlegt. Nach Artikel 48 sind die Vertragsparteien „[f]ür die Zwecke dieses Titels ... durch dieses Abkommen nicht daran gehindert, ihre Gesetze und sonstigen Vorschriften über Einreise und Aufenthalt, Arbeit, Arbeitsbedingungen, Niederlassung von natürlichen Personen und Erbringung

von Dienstleistungen anzuwenden, sofern sie dies nicht auf eine Weise tun, durch welche die Vorteile, die einer Vertragspartei aus einer Bestimmung dieses Abkommens erwachsen, zunichte gemacht oder verringert werden“.

50. Artikel 48 des Abkommens entspricht fast wörtlich Artikel 59 des Abkommens mit der Slowakei wie auch Artikel 58 des Abkommens mit Polen. Hinsichtlich der letztgenannten beiden Vorschriften hat der Gerichtshof<sup>26</sup> festgestellt, dass sie der unmittelbaren Wirkung nicht entgegenstehen.

### 3. Ergebnis

51. Eine Zusammenschau aller für die Beurteilung der unmittelbaren Wirkung einer Bestimmung in einem Abkommen wesentlichen Aspekte führt zum Ergebnis, dass Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens dahin auszulegen ist, dass der darin verankerten Verpflichtung der Gemeinschaft und deren Mitgliedstaaten, den Staatsangehörigen Russlands, die im Gebiet eines Mitgliedstaats bereits rechtmäßig beschäftigt sind, eine Behandlung zu gewähren, die hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung keine auf der Staatsan-

24 — Urteil in der Rechtssache C-18/90 (zitiert in Fußnote 21), Randnr. 19.

25 — Siehe die Urteile in der Rechtssache C-18/90 (zitiert in Fußnote 21), in der Rechtssache C-58/93 (zitiert in Fußnote 23), in der Rechtssache C-103/94 (zitiert in Fußnote 23), in der Rechtssache C-126/95 (zitiert in Fußnote 23) und in der Rechtssache C-113/97 (zitiert in Fußnote 23).

26 — Urteile in der Rechtssache C-438/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 28, und in der Rechtssache C-162/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 28.

gehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen bewirkt, unmittelbare Wirkung zukommt.

54. Den Ausgangspunkt bei der Ermittlung des normativen Inhalts von Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens bildet das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Deutscher Handballbund gegen Kolpak zum Inhalt einer mit Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens vergleichbaren Regelung eines anderen Abkommens, und zwar von Artikel 38 des Abkommens mit der Slowakei.

*B — Der Inhalt von Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens: Tragweite der Verpflichtung*

52. Im vorliegenden Verfahren geht es darum, ob Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens einer Regelung wie der des Ausgangsverfahrens entgegensteht. Diesbezüglich ist an der Rechtsprechung des Gerichtshofes zum Inhalt der Freizügigkeitsregelung von Artikel 39 EG anzusetzen und dabei zu prüfen, ob Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens jedenfalls hinsichtlich einer Regelung wie der des Ausgangsverfahrens den gleichen Inhalt hat.

55. Hinsichtlich der Anwendbarkeit von Artikel 38 des Abkommens mit der Slowakei auf Regelungen eines Sportverbands hat der Gerichtshof festgestellt, dass diese Vorschrift auch eine von einem Sportverband wie dem Deutschen Handballbund aufgestellte Regel erfasst, die die Voraussetzungen für die Ausübung einer unselbständigen Tätigkeit durch Berufssportler festlegt<sup>27</sup>.

53. Im Zusammenhang mit der Tragweite des in Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens aufgestellten Diskriminierungsverbots ist zu prüfen, ob die Regelung des Ausgangsverfahrens eine Beschäftigungsbedingung darstellt. Dabei sind zwei Elemente auseinander zu halten: Erstens ist zu prüfen, ob auch Regelungen von Sportverbänden erfasst werden; zweitens ist zu untersuchen, welche Tragweite das Diskriminierungsverbot von Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens hat.

56. Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens enthält eine im wesentlichen Punkt fast wortgleiche Verpflichtung wie Artikel 38 Absatz 1 des Abkommens mit der Slowakei, und zwar dass Staatsangehörigen des Vertragspartners, die im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig beschäftigt sind, eine Behandlung gewährt wird, die hinsichtlich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Entlassung keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Benachteiligung gegenüber den eigenen Staatsangehörigen bewirkt.

<sup>27</sup> — Urteil in der Rechtssache C-438/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 37.

57. Damit sind wie in der Rechtssache Deutscher Handballbund gegen Kolpak die Voraussetzungen dafür erfüllt, die vom Gerichtshof in der Rechtssache Bosman<sup>28</sup> zu Artikel 39 EG entwickelten Grundsätze auch auf Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens zu übertragen.

58. Hinsichtlich der Frage, ob die Regelung des nationalen Ausgangsverfahrens eine Beschäftigungsbedingung darstellt, ist im vorliegenden Verfahren vorgebracht worden, dass die Lizenzen den Zugang zum Arbeitsmarkt regeln und nicht als Beschäftigungsbedingungen angesehen werden könnten. Vorschriften, die den Zugang zum Arbeitsmarkt regeln, fallen jedoch unstreitig nicht unter Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens.

59. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes<sup>29</sup> ergibt sich aber eindeutig, dass zum einen Klauseln wie die des Ausgangsverfahrens nicht die Anstellung von Profispielern betreffen, die nicht eingeschränkt wird, sondern die Möglichkeit für ihre Vereine, diese Spieler bei einem offiziellen Spiel aufzustellen, und zum anderen, dass die Teilnahme an diesen Begegnungen das wesentliche Ziel der Tätigkeit dieser Spieler darstellt.

60. Insofern eine sportliche Regel wie die des Ausgangsverfahrens sich auf die Teilnahme eines nach den nationalen Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats bereits ordnungsgemäß beschäftigten russischen Profifußballspielers an Wettkämpfen unmittelbar auswirkt, betrifft sie die Arbeitsbedingungen im Sinne des Artikels 23 Absatz 1 des Abkommens.

61. An dieser rechtlichen Beurteilung vermögen auch die Unterschiede zwischen den Sportregelungen des Ausgangsverfahrens, insbesondere deren Rechtsnatur, und jenen Sportregelungen, die der Rechtssache Deutscher Handballbund gegen Kolpak zugrunde lagen, nichts zu ändern.

62. Es bleibt nunmehr zu prüfen, ob die Regelung des Ausgangsverfahrens zu einer Diskriminierung führt, die nach Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens verboten ist.

63. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes<sup>30</sup> ergibt sich in Bezug auf Artikel 39 Absatz 2 EG, dass diese Bestimmung der Anwendung von durch Sportverbände aufgestellten Regeln entgegensteht, nach denen

28 — Urteil vom 15. Dezember 1995 in der Rechtssache C-415/93 (Bosman, Slg. 1995, I-4921, Randnr. 87).

29 — Urteile in der Rechtssache C-415/93 (zitiert in Fußnote 28), Randnr. 120, und in der Rechtssache C-438/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnrn. 45 f.

30 — Urteile in der Rechtssache C-415/93 (zitiert in Fußnote 28), Randnr. 137, und in der Rechtssache C-438/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnrn. 48 ff.

Sportvereine bei den Spielen der von diesen Verbänden veranstalteten Wettkämpfe nur eine begrenzte Anzahl von Profispielern, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, aufstellen dürfen.

64. Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens gewährt Arbeitnehmern mit russischer Staatsangehörigkeit, die im Gebiet eines Mitgliedstaats rechtmäßig beschäftigt sind, ein Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen, das den gleichen Umfang wie das den Angehörigen der Mitgliedstaaten durch Artikel 39 Absatz 2 EG in ähnlichen Worten zuerkannte Recht hat.

65. Des Weiteren entspricht die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Regel den Ausländerklauseln, um die es in den Rechts-sachen Bosman und Deutscher Handball-bund gegen Kolpak ging.

66. Damit lässt sich auch das vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zur Auslegung von Artikel 39 Absatz 2 EG gefundene Resultat auf Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens übertragen.

67. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens der Anwendung einer Regel wie der des Aus-

gangsverfahrens auf Herrn Simutenkov entgegensteht, da diese bewirkt, dass Herr Simutenkov als russischer Staatsangehöriger, obwohl er in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäß beschäftigt ist, im Vergleich zu Spielern, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaats oder eines dem EWR angehörenden Staates sind, grundsätzlich nur über eine beschränkte Möglichkeit verfügt, an bestimmten Wettkämpfen, nämlich an den *Campeonatos Nacionales* (nationale Meisterschaften) der *Liga de Primera y Segunda División* (Erste und Zweite Liga), an der Meisterschaft von Spanien/*Copa de S.M. el Rey* und an der *Supercopa*, teilzunehmen, die zudem das wesentliche Ziel seiner Tätigkeit als Profifußballspieler darstellen<sup>31</sup>.

68. Die Regelung des Ausgangsverfahrens bezieht sich genauso wenig wie die Regelungen, die den Rechtssachen Bosman und Deutscher Handballbund gegen Kolpak zugrunde lagen, auf spezielle Begegnungen zwischen Mannschaften, die ihre Länder repräsentieren, sondern gilt vielmehr für alle offiziellen Begegnungen zwischen Vereinen und betrifft somit den Kern der von den Profispielern ausgeübten Tätigkeit<sup>32</sup>.

69. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass im Verfahren keine Gründe vorgebracht wurden, wonach die Regelung des Ausgangsverfahrens als durch ausschließlich sportliche Erwägungen gerechtfertigt angesehen werden kann.

31 — Vgl. das Urteil in der Rechtssache C-438/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 51.

32 — Urteile in der Rechtssache C-415/93 (zitiert in Fußnote 28), Randnr. 128, und in der Rechtssache C-438/00 (zitiert in Fußnote 3), Randnr. 54.

**V — Ergebnis**

70. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, auf die Vorlagefrage wie folgt zu antworten:

Artikel 23 Absatz 1 des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits ist dahin auszulegen, dass er einer Regelung entgegensteht, wonach ein Sportverband eines Mitgliedstaats auf einen Berufssportler russischer Staatsangehörigkeit, der bei einem Fußballverein eines solchen Verbands unter ordnungsgemäßigem Vertrag steht, eine Vorschrift anwendet, nach der die Vereine bei Wettkämpfen auf nationaler Ebene nur eine begrenzte Anzahl von Spielern aus Drittstaaten, die nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum angehören, einsetzen können.