

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
ANTONIO LA PERGOLA

vom 26. März 1996 \*

1. Die Arrondissementsrechtbank Amsterdam hat dem Gerichtshof mit Beschluß vom 23. August 1994 folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt, die die Auslegung des Beschlusses Nr. 3/80 des durch das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei<sup>1</sup> eingesetzten Assoziationsrates vom 19. September 1980 betreffen:

1. Findet der Beschluß Nr. 3/80 des Assoziationsrates EWG—Türkei über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf die türkischen Arbeitnehmer und auf deren Familienangehörige in der Gemeinschaft Anwendung, ohne daß eine Handlung zu seiner Umsetzung gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Abkommens über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren vorgenommen worden ist?

2. a) Wenn der Beschluß Nr. 3/80 in der Gemeinschaft (noch) keine Anwendung findet: Können diesem Beschluß unter Umständen trotzdem Rechtsfolgen zuerkannt werden, soweit die Bestimmungen in diesem Beschluß sich für eine unmittelbare Anwendung eignen?

b) Wenn die erste Frage bejaht wird: Ist die Regelung in den Artikeln 12 und 13 des Beschlusses Nr. 3/80 so hinreichend konkret und bestimmbar, daß sie sich für eine unmittelbare Anwendung eignet, ohne daß nähere Durchführungsmaßnahmen gemäß Artikel 32 des Beschlusses Nr. 3/80 erforderlich sind?

3. a) Wenn Artikel 13 des Beschlusses Nr. 3/80 in Fällen wie dem vorliegenden anwendbar ist, sind dann die in diesem Artikel genannten Artikel der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 in der Fassung, die zum Zeitpunkt des Erlasses des Beschlusses des Assoziationsrates am 19. September 1980 galt, anzuwenden oder muß auch den Änderungen

\* Originalsprache: Italienisch.

1 — Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, unterzeichnet in Ankara am 12. September 1963 und im Namen der Gemeinschaft geschlossen mit Beschluß (64/732/EWG) des Rates vom 23. Dezember 1963 (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685).

der betreffenden Artikel der Verordnung Nr. 1408/71, die später erfolgt sind, Rechnung getragen werden?

- b) Ist dabei auch von Bedeutung, ob die Änderungen nach dem 19. September 1980 dazu geführt haben, daß Teile der betreffenden Bestimmungen später in anderen Artikeln oder in Anhängen der Verordnung Nr. 1408/71 näher geregelt wurden?

2. Der Fall, in dem sich die vorgelegten Fragen stellen, läßt sich wie folgt zusammenfassen.

Das vorliegende Gericht ist mit vier Rechtsstreitigkeiten befaßt. In den ersten drei stehen sich Frau Taflan-Met, Frau Altun-Baser und Frau Andal-Bugdayci, die türkische Staatsangehörige sind, und der Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank gegenüber; der vierte Rechtsstreit wird zwischen dem türkischen Staatsangehörigen Akol und dem Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging geführt. Die Klägerinnen in den ersten drei Rechtsstreitigkeiten befinden sich in derselben tatsächlichen Lage: Es handelt sich um Witwen türkischer Staatsangehöriger, die als Arbeitnehmer in verschiedenen Staaten der Gemeinschaft, darunter in den Niederlanden, beschäftigt waren. Nach dem Tod ihrer Ehemänner stellten die Klägerinnen einen Antrag auf Witwenrente. Der Antrag wurde jedoch von den zuständigen

niederländischen Behörden zurückgewiesen, da das System der sozialen Sicherheit in diesem Land auf dem Risikoprinzip beruht: Unabhängig von der Dauer der Versicherungszeit hat der Versicherte oder seine Rechtsnachfolger Anspruch auf eine Leistung nur dann, wenn der Versicherungsfall zu einem Zeitpunkt eintritt, in dem der Betroffene nach den niederländischen Vorschriften versichert ist. Dies trifft nach den Feststellungen des vorlegenden Gerichts auf unseren Fall nicht zu, da die Betroffenen in der Türkei verstorben sind und somit zum Zeitpunkt ihres Todes nicht dem niederländischen System der sozialen Sicherheit angehörten.

Der Fall des Herrn Akol ist in mancher Hinsicht ähnlich. Als türkischer Staatsangehöriger war er in verschiedenen Staaten der Gemeinschaft, darunter in den Niederlanden, als Arbeitnehmer beschäftigt; sein Antrag auf Invalidenrente wurde von den zuständigen Stellen dieses Landes abgelehnt. Auch hier wurde die Ablehnung damit begründet, daß die Erwerbsunfähigkeit zu einem Zeitpunkt eingetreten sei, in dem der Betroffene nicht mehr in den Niederlanden gearbeitet habe und damit nicht nach den entsprechenden Vorschriften versichert gewesen sei.

3. Da die streitigen Leistungen nicht auf der Grundlage der niederländischen Rechtsvorschriften gewährt werden können, sieht das vorliegende Gericht die Möglichkeit einer anderen Lösung, wenn der Beschluß Nr. 3/80 des Assoziationsrates EWG—Türkei, insbe-

sondere die Artikel 12<sup>2</sup> und 13<sup>3</sup> dieses Beschlusses, auf den vorliegenden Fall anwendbar wären. Die Arrondissementsrechtbank Amsterdam hat dem Gerichtshof daher die oben wiedergegebenen Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt.

### Zur ersten Frage

4. Mit der ersten Frage soll geklärt werden, ob der Beschluß Nr. 3/80 ohne weiteres in der Gemeinschaft gilt oder ob eine besondere Umsetzungshandlung des Rates hierfür erforderlich ist. Nach Artikel 2 Absatz 1 des Abkommens über die zur Durchführung des Assoziationsabkommens EWG—Türkei zu

treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren<sup>4</sup> wird nämlich die „Anwendbarkeit der Beschlüsse und Empfehlungen des Assoziationsrats, die ... zu [der] Zuständigkeit [der Gemeinschaft] gehören, ... durch einstimmig gefaßte Beschlüsse des Rates nach Stellungnahme der Kommission ausgesprochen“. Andererseits hatte die Kommission dem Rat in diesem Zusammenhang am 8. Februar 1983 den Vorschlag einer Verordnung (EWG) vorgelegt, um den Beschluß Nr. 3/80 „in der Gemeinschaft durchzuführen und die ergänzenden Regelungen für seine Durchführung ... festzulegen“<sup>5</sup>. Der Vorschlag ist jedoch vom Rat noch nicht angenommen worden. Somit stellt sich das Problem, um das es in diesem Rechtsstreit geht, ob der Beschluß Nr. 3/80 auch ohne Durchführungshandlung, die nach Artikel 2 des genannten Abkommens eigentlich erforderlich ist, unmittelbar anwendbar ist.

2 — „Die Leistungsansprüche eines Arbeitnehmers, für den nacheinander oder abwechselnd die Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten galten, werden gemäß Artikel 37 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2, Artikel 38, 39 und 40, Artikel 41 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und c und Absatz 2 und Artikel 42 und 43 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 festgestellt.

Aber:

a) für die Anwendung von Artikel 39 Absatz 4 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 werden alle in der Gemeinschaft oder in der Türkei wohnenden Familienangehörigen, einschließlich Kinder, berücksichtigt;

b) in Artikel 40 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 wird die Bezugnahme auf die Bestimmungen des Titels III, Kapitel 3 der genannten Verordnung durch die Bezugnahme auf die Bestimmungen des Titels III, Kapitel 3 dieses Beschlusses ersetzt.“

3 — „Die Leistungsansprüche eines Arbeitnehmers, für den die Rechtsvorschriften von zwei oder mehr Mitgliedstaaten galten, und die Leistungsansprüche seiner Hinterbliebenen werden nach Artikel 44 Absatz 2 Satz 1, Artikel 45, Artikel 46 Absatz 2 und den Artikeln 47, 48, 49 und 51 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 festgestellt.

Aber:

a) Artikel 46 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 gilt selbst dann, wenn die Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt sind, ohne daß es notwendig wäre, auf Artikel 45 derselben Verordnung zurückzugreifen.

b) Bei der Anwendung des Artikels 47 Absatz 3 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 werden alle in der Gemeinschaft oder in der Türkei wohnenden Familienangehörigen, einschließlich Kinder, berücksichtigt.

c) Bei der Anwendung des Artikels 49 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 und des Artikels 51 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 wird der Hinweis auf Artikel 46 durch den Hinweis auf Artikel 46 Absatz 2 ersetzt.“

5. Der Gerichtshof war mit der Frage, ob für die Beschlüsse des Assoziationsrates unbedingt eine Umsetzungsmaßnahme der Gemeinschaft erforderlich ist, schon einmal befaßt und hat sie in der Rechtssache 30/88<sup>6</sup> verneint. Generalanwalt Mancini hatte sich in einer vorangegangenen Rechtssache<sup>7</sup> ebenfalls dahin ausgesprochen, daß „Artikel 2 Absatz 1 des Abkommens 64/737 zur Umsetzung nur der Entscheidungen verpflichtet, die sonst nicht angewandt werden könnten“. Den gleichen Standpunkt nahm später auch Generalanwalt Darmon in der

4 — Abkommen 64/737/EWG über die zur Durchführung des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei zu treffenden Maßnahmen und die dabei anzuwendenden Verfahren (ABl. Nr. 217, S. 3703).

5 — ABl. C 110 vom 25.4.1983, S. 1.

6 — Urteil vom 14. November 1989 in der Rechtssache 30/88 (Griechenland/Kommission, Slg. 1989, 3711).

7 — Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 204/86 (Griechenland/Rat, Slg. 1988, 5323). Vgl. die Schlußanträge, S. 5351.

Rechtssache C-192/89<sup>8</sup> ein. Der Standpunkt des Gerichtshofes und seiner Generalanwälte läßt sich — wie Generalanwalt Tesauro in der Rechtssache 30/88<sup>9</sup> ausgeführt hat — so beschreiben, daß die genannte Bestimmung nicht „die formelle Umsetzung jedes beliebigen von den Assoziationsorganen erlassenen Aktes verlangt“. Ein besonderer Rechtsakt des Rates ist dagegen für die Durchführung der hier in Rede stehenden Beschlüsse erforderlich, wenn der Wortlaut des Beschlusses eine unmittelbare Anwendung durch das Gericht nicht zuläßt<sup>10</sup>. Die „Beschlüsse des Assoziationsrates“ sind „ebenso wie das Abkommen selbst von ihrem Inkrafttreten an integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“. So hatte sich der Gerichtshof in der Rechtssache Sevince<sup>11</sup> geäußert. Dies ist jetzt feste Rechtsprechung. Ich glaube, daß ich darauf nicht weiter eingehen muß.

Die Frage, die uns hier beschäftigt, verlangt jedoch eine schwierige Voruntersuchung. Die hier fraglichen Beschlüsse sind nämlich nach den Ausführungen des Gerichtshofes erst nach ihrem Inkrafttreten integrierender Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung. Wie könnte es im übrigen auch anders sein: Der Beschluß soll seine Wirkungen entfalten, bevor er wirksam geworden ist und, wie es immer heißt, in die Gemeinschaftsrechtsordnung integriert ist. Es ist kein Zufall, daß der Gerichtshof in jenen Fällen seine Entscheidung im Hinblick

auf Beschlüsse getroffen hat, die ja schon in Kraft waren. Im vorliegenden Fall sieht aber der Beschluß Nr. 3/80 keinen Zeitpunkt für sein Inkrafttreten vor.

6. Ich möchte vorwegnehmen, daß die Prüfung des Zeitpunkts des Inkrafttretens des Beschlusses Nr. 3/80 den zentralen Punkt des vorliegenden Rechtsstreits darstellt. Die Kommission vertritt den Standpunkt, daß dieser Beschluß an dem Tag, an dem der Rat ihn erlassen habe, d. h. am 19. September 1980, in Kraft getreten sei. Es handele sich nämlich bei dem betreffenden Rechtsakt im wesentlichen um einen „internationalen Vertrag in vereinfachter Form“. Der Zeitpunkt seines Inkrafttretens sei daher in Ermangelung einer ausdrücklichen Vorschrift im Wege der Auslegung anhand des allgemeinen Vertragsrechts zu ermitteln. Letzteres, insbesondere Artikel 24 des Wiener Übereinkommens von 1986, als erschöpfende Kodifizierung auf diesem Gebiet erlassen, sehe vor, daß ein Vertrag in Ermangelung einer anderen Bestimmung in Kraft trete, sobald die Zustimmung der Parteien vorliege, durch den Vertrag gebunden zu sein. In unserem Fall hätten die Vertragsparteien ihren Bindungswillen zu dem Zeitpunkt zum Ausdruck gebracht, zu dem der Beschluß erlassen worden sei, der wie jeder andere Einstimmigkeit verlangt habe. Der Beschluß sei daher in eben diesem Moment in Kraft getreten, gerade weil er sich als ein dem Recht der Verträge unterliegender Vertrag darstelle.

8 — Urteil vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89 (Sevince, Slg. 1990, I-3461). Vgl. die Schlußanträge, S. 3483.

9 — Zitiert in Fußnote 6. Vgl. die Schlußanträge, S. 3725.

10 — Ich möchte darauf hinweisen, daß, wenn der Wortlaut des Beschlusses nicht hinreichend klar und eindeutig ist, um ihn unmittelbar anwenden zu können, und daher einen besonderen Rechtsakt verlangt, der die ergänzenden Durchführungsbestimmungen festlegt, dieser Rechtsakt meines Erachtens keine Umsetzung im technischen Sinne darstellt.

11 — Rechtssache C-192/89 (wiedergegeben in Fußnote 8, Randnr. 9). Vgl. auch Urteil vom 16. Dezember 1992 in der Rechtssache C-237/91 (Kus, Slg. 1992, I-6781, Randnr. 9), in dem die frühere Rechtsprechung bestätigt wird.

Die im Ausgangsverfahren beklagten Versicherungsträger sowie die Mitgliedstaaten, die

Erklärungen eingereicht haben, sind dagegen anderer Ansicht. Sie begründen dies folgendermaßen. Der Beschluß Nr. 3/80 sehe im Gegensatz zu den anderen Beschlüssen Nr. 1 und Nr. 2, die am selben Tag ergangen seien, keinen Zeitpunkt für sein Inkrafttreten vor. Dies zeige, daß die Verfasser nicht die Absicht gehabt hätten, ihn am Tage seines Erlasses in Kraft treten zu lassen. Der Regelungsgehalt des Beschlusses Nr. 3/80 sei nämlich alles andere als vollständig und verlange daher, bevor er in Kraft trete, entsprechende Durchführungsbestimmungen. Das Inkrafttreten des Beschlusses hänge somit mit anderen Worten vom Erlaß solcher Bestimmungen ab. Dafür spreche vor allem, daß der betreffende Beschluß den Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht festlege, sondern in einer der Schlußbestimmungen vorschreibe, daß die Parteien und damit auch die Gemeinschaft jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die zur Durchführung dieses Beschlusses erforderlichen Maßnahmen träfen. Schließlich habe die Kommission es selbst für erforderlich gehalten, zur Durchführung des Beschlusses Nr. 3/80 den Erlaß einer Gemeinschaftsverordnung vorzuschlagen, doch sei dieser Vorschlag vom Rat noch nicht angenommen worden.

7. Nach meiner Meinung kann der Auffassung der Kommission nicht gefolgt werden. Man kann nicht, wie die Kommission dies tut, behaupten, daß der Beschluß Nr. 3/80 bereits in Kraft getreten sei, ohne vorher nachgewiesen zu haben, daß eine Regel besteht, nach der der betreffende Rechtsakt, soweit nichts anderes bestimmt ist, als an dem Tag in Kraft getreten anzusehen ist, an dem er vom Assoziationsrat erlassen wurde. Eine solche Regel findet sich aber weder im Assoziationsabkommen noch in einer anderen Vereinbarung über die Tätigkeit des in diesem Abkommen vorgesehenen Assoziationsrates. Es gibt auch keinen

Anhaltspunkt dafür, daß eine analoge Regel sich gewohnheitsrechtlich oder aufgrund bloßer Übung in dem Bereich, in dem der Rat tätig werden soll, herausgebildet hat.

8. Es bleibt danach noch zu untersuchen, ob der Gerichtshof bei seiner Prüfung auf das Recht der Verträge zurückgreifen kann. Die Kommission meint, das Recht der Verträge<sup>12</sup> dafür heranziehen zu können, daß der Beschluß zum Zeitpunkt seines Erlasses in Kraft getreten sei. Diese Auffassung überrascht mich. Schließlich ist zweifelhaft, daß das Übereinkommen von Wien auf den vorliegenden Fall angewandt werden kann. Es ist in keiner Weise dargetan worden, daß die Beschlüsse des Assoziationsrates als internationale Verträge anzusehen sind<sup>13</sup>: Sie stellen Rechtsakte dar, deren Bildung und Wirksamkeit sich nach der Regelung richtet, die auf der Grundlage des Assoziationsabkommens eingeführt worden ist, nach dem die Vertragsparteien den Rat, in dem sie in Form

12 — Der Argumentation der Kommission läßt sich nicht eindeutig entnehmen, ob das Übereinkommen von Wien von 1986 unmittelbar gilt, weil die betreffenden Beschlüsse in Wirklichkeit Verträge sind, oder ob es analog anwendbar ist, da es sich um internationale Rechtsakte handelt, die nur im Wege der Analogie einem Vertrag gleichgestellt werden können. Dieser Punkt ist jedoch ohne Bedeutung, da — wie ich noch zeigen werde — die eventuelle Anwendung des Übereinkommens auf den vorliegenden Fall nicht zu dem von der Kommission gewünschten Ergebnis führen kann. Ob das Übereinkommen unmittelbar oder analog anwendbar ist, ändert somit nichts am praktischen Ergebnis: In dem Abkommen läßt sich keine Bestimmung finden, die in Ermangelung einer anderen Regelung das sofortige Inkrafttreten der Beschlüsse des Assoziationsrates rechtfertigt. Ich möchte jedoch — sozusagen rein aus Gewissenhaftigkeit — darauf hinweisen, daß maßgebende Stimmen im Schrifttum in Zweifel ziehen, daß Vorschriften über die Gründung einer Organisation — wie die Assoziation EWG—Türkei — im Falle von Lücken im Wege der Analogie einbezogen werden könnten (vgl. Monaco: *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Mailand, 1981, S. 237, sowie die auf S. 238, Fußnote 17, genannten Verfasser).

13 — Zu Verträgen im Sinne von Verträgen in vereinfachter Form vgl. jedoch Gilsdorf: „Les organes institués par des accords communautaires: effets juridiques de leurs décisions“ in *Revue du Marché Commun*, 1992, S. 328 ff. und Martines: „Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione delle CEE“ in *Foro it.*, 1993, IV, S. 429 ff. Diese Verfasser räumen jedoch ein, daß der Assoziationsrat mit eigener Rechtsetzungsbezugnis ausgestattet ist. Dies müßte logischerweise zu dem Schluß führen, daß seine Rechtsakte keine internationalen Verträge sind.

eines Kollegiums vereinigt sind, die Aufgabe des Erlasses von Beschlüssen übertragen haben, d. h. die Aufgabe des Erlasses verbindlicher Vorschriften. Der Beschluß ist somit der Rechtsakt, in dem sich die Ausübung der Aufgabe konkretisiert, die die Vertragsparteien als Subjekte des internationalen Rechts dem Organ übertragen haben, das nach der Regelung des Assoziationsabkommens hierfür vorgesehen ist<sup>14</sup>. Das Organ erläßt seine eigenen Rechtsakte aufgrund von Vorschriften, die ihm die Befugnis zum Erlaß von Beschlüssen zugewiesen haben, um institutionell die wesentliche Ziele der zwischen der Gemeinschaft und einem Drittstaat gegründeten Assoziation zu verfolgen. Zwar haben die Beschlüsse des Assoziationsrates ihre Grundlage letztlich im Vertrag, der diesen Rat vorsieht und dessen Aufgabe festlegt. Dies bedeutet jedoch noch nicht, daß die Beschlüsse sich in ebenso viele internationale Verträge — gleich, ob in vereinfachter Form oder nicht — verwandeln, wie es der Fall wäre, wenn die Mitgliedstaaten Vereinbarungen unmittelbar untereinander ohne die Einschaltung des Organs schlossen, in dem sie in unserem Fall in Form eines Kollegiums vereinigt sind. Die Assoziationsregelung wird somit vom Organ aufgrund seiner Befugnis zum Erlaß von Beschlüssen durchgeführt, was, unabhängig davon, wie man die Rechtsakte dieses Organs qualifiziert, etwas anderes ist als der

Erlaß von Rechtsvorschriften aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages. Außerdem ist die Beschlussfassung des Assoziationsrates in Artikel 22 des Grundabkommens ausdrücklich als verbindlich anerkannt worden<sup>15</sup>. Dies ist eine nicht zu widerlegende Tatsache. Wären die Beschlüsse Verträge, wären sie naturgemäß verbindlich und Artikel 22 wäre überflüssig, da es sich, folgte man der Auslegung der Kommission, um eine bloße Wiederholung des Grundsatzes *pacta sunt servanda* handeln würde.

Wenn eine Gleichsetzung von Beschluß und internationalem Vertrag nicht möglich ist, fehlt es an einer Voraussetzung, um das Problem des Inkrafttretens des Rechtsaktes, wie es sich im vorliegenden Fall stellt, mit Hilfe des Rechts über die Verträge und insbesondere des Übereinkommens von Wien zu lösen<sup>16</sup>. Daraus ist etwas anderes zu folgern. Es gibt keine Vorschrift, die das Problem aufgrund ihres Wortlauts löst; als einzig mögliche Antwort bleibt die Feststellung, daß der Rat aufgrund seiner Beschlussfassungsfunktion sowohl der Regelungsgehalt der Vorschrift als auch die zeitlichen Wirkungen und das Inkrafttreten der von ihm erlassenen Rechtsakte festlegen kann. Der Wille, dem Beschluß unmittelbare Wirksamkeit zu verleihen, muß aber aus den Bestimmungen des Beschlusses unmißverständlich hervorgehen, da sonst gegen das unverzichtbare Erfordernis der Rechtssicherheit verstoßen würde. Dies ist wichtig. Durch die Rechtsprechung ist ein System der unmittelbaren Umsetzung — oder,

14 — In der Rechtssache Kuis (wiedergegeben in Fußnote 11, S. 6798 f.) wies Generalanwalt Darmon — der ebenfalls einer Qualifizierung dieser Beschlüsse als Verträge in vereinfachter Form zuneigte — darauf hin, daß „die Vertragsparteien, zu denen die Gemeinschaft gehört, den Assoziationsrat durch das Assoziierungsabkommen dazu ermächtigt haben, verbindliche Beschlüsse zu fassen“. Darmon schloß daraus, daß die „Vertragsparteien ... die Durchführung der Artikel 12 des Abkommens und 36 des Protokolls gewissermaßen an den Assoziationsrat delegiert“ hätten. Diese Feststellung beschreibt meines Erachtens eher den Fall, in dem einem Organ die Befugnis zur Beschlussfassung eingeräumt worden ist, als den Fall, in dem die Parteien ein internationales Abkommen unmittelbar untereinander verhandeln und schließen. Im übrigen wird der Assoziationsrat EWG—Türkei im allgemeinen zu den Organen gerechnet, die aufgrund eines Abkommens errichtet und aufgrund dieses Gründungsvertrages zur Ausübung einer Rechtssetzungsbefugnis ermächtigt worden sind (vgl. Schermers: *International Institutional Law*, Den Haag, 1995, S. 814, Nr. 536).

15 — Generalanwalt Darmon führte in der genannten Rechtssache Kuis auf S. 6798 aus, daß „die Gemeinschaft die Verbindlichkeit dieser Beschlüsse im Abkommen selbst vorweggenommen hat“. Gerade aus diesem Grund teile ich in vollem Umfang die Meinung, daß die betreffenden Beschlüsse keine internationalen Verträge darstellen. Wenn sie es wären, bestünde nämlich keine Notwendigkeit, ihre Verbindlichkeit in dem zugrundeliegenden Vertrag vorwegzunehmen.

16 — In dem Sinne, daß unter das Recht der Verträge nicht „die besonderen Verfahren für den Erlaß völkerrechtlicher Rechtsvorschriften (fallen), deren Grundlage auf einem früheren Vertrag beruht“, vgl. Mosconi: *La formazione dei trattati*, Mailand, 1968, S. 23.

wie man auch sagt, der Integration — der aus dem Assoziierungsabkommen abgeleiteten Rechtsakte errichtet worden. Ein solches System, auch wenn es in anderen Rechtsordnungen als der Gemeinschaftsrechtsordnung und folglich in erster Linie in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten niedergelegt ist, umfaßt gerade zum Schutz des Grundsatzes der Gewißheit über die Rechtsfolgen die Festlegung einer Reihe unverzichtbarer Garantien, an erster Stelle das Gebot, daß die Vorschrift des internationalen Rechts, die die automatische Umsetzung in innerstaatliches Recht vorsieht, entsprechend den Vorschriften und Grundsätzen ergangen ist, die für ihr Inkrafttreten gelten. Die automatische Umsetzung gewährleistet rationelle Verfahren, ist aber kein System und kann auch keines sein, das die Grundsätze der Rechtssicherheit unberücksichtigt läßt.

9. Das Ergebnis, zu dem ich gekommen bin, wäre, wie ich betonen muß, auch dann das gleiche, wenn man dem Standpunkt der Kommission, daß der streitige Beschluß als ein völkerrechtlicher Vertrag anzusehen sei, folgen sollte. Die Kommission macht unter Berufung auf das Übereinkommen von Wien, soweit es hier von Bedeutung ist, einen logischen Sprung: Sie weist darauf hin, daß nach Artikel 24 dieses Übereinkommens in Ermangelung einer ausdrücklich anderslautenden Bestimmung „un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation“. Der Beschluß komme daher mit Zustimmung aller Parteien zustande, da der Rat einstimmig beschließen müsse, und trete eben deshalb zum Zeitpunkt seines Erlasses in Kraft. Bei dieser Argumentation verwechselt die Kommission jedoch den Erlaß des Rechtsakts mit dessen Inkrafttreten. Die einstimmige Annahme des Beschlusses ist eine

Sache, die Willenskundgabe, daß die Regelung des Beschlusses — d. h. für die hier behandelte These der Regelungsgehalt des Vertrages — die Parteien sofort binden soll, ist eine andere Sache. In dem Übereinkommen von Wien ist nämlich in Artikel 12 festgelegt, daß die Unterzeichnung des Vertrages — der nach Auffassung der Kommission in unserem Fall die bloße Annahme des Beschlusses gleichzusetzen wäre — die Zustimmung, sich zu verpflichten, nur in folgenden drei Fällen ausdrückt:

„a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les États ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'État de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation.“

Keine dieser Voraussetzungen ist in unserem Fall erfüllt. Zunächst sehen weder der Beschluß Nr. 3/80 noch das Assoziationsab-

kommen vor, daß das Schweigen hinsichtlich des Zeitpunkts des Inkrafttretens des Beschlusses der Zustimmung der Parteien gleichzusetzen ist, sich sofort zu binden<sup>17</sup>. Auch der zweite Fall trifft nicht zu, da es keinen Anhaltspunkt für die Absicht der Parteien gibt, den Rechtsakt vom Zeitpunkt seines Erlasses an als wirksam anzusehen. Im Gegenteil, angesichts des Inhalts des Beschlusses, seiner erheblichen finanziellen Auswirkungen sowie der Notwendigkeit, entsprechende Durchführungsmaßnahmen vorzusehen, wäre ein solcher Schluß nicht haltbar. Schließlich läßt sich auch nicht die Meinung vertreten, daß die Erfordernisse des genannten Artikels 12 Buchstabe c erfüllt seien. Angenommen, daß die Vertreter der Parteien Bevollmächtigte im Sinne des Übereinkommens von Wien gewesen wären, wäre immer noch erforderlich, daß sie den Willen, den von ihnen vertretenen Vertragsstaat unmittelbar zu binden, zum Ausdruck gebracht hätten<sup>18</sup>. Die Einräumung einer Vollmacht ist nämlich nichts anderes als die Benennung des Bevollmächtigten als Organ, das dazu ermächtigt ist, die Zustimmung des Staates zum Ausdruck zu bringen, ohne daß eine spätere Ratifizierung, Annahme oder Billigung des Vertrages erforderlich wäre. Es reicht aber nicht aus, daß der Bevollmächtigte dazu ermächtigt ist, die Zustimmung des von ihm vertretenen Staates, sich sofort zu binden, zum Ausdruck zu bringen. Es ist außerdem erforderlich, daß er von dieser Ermächtigung Gebrauch machen will. Es ist eine Frage der Auslegung, ob der hier erforderliche Wille im Einzelfall vorhanden war. Meiner Meinung nach ist dies in unserem Fall zu verneinen. Auch hier läßt sich angesichts des Inhalts des Beschlusses, seines Wortlauts und der Folgen, die mit seiner sofortigen Anwendung verbunden wären,

sicherlich nicht annehmen, daß die Parteien einer Bindung durch den Beschluß vom Tag seines Erlasses an zugestimmt haben.

10. Somit läßt sich, ob man den Beschluß Nr. 3/80 nun als einen Rechtsakt, der in Ausübung der dem Assoziationsrat eingeräumten Befugnis ergangen ist, oder als einen internationalen Vertrag ansieht, die Ansicht, daß dieser Beschluß unmittelbar in Kraft getreten sei, nur dann halten, wenn diejenigen, die ihn angenommen haben, den entsprechenden Willen gehabt hätten. Gerade in diesem Punkt gelingt es der Kommission nicht, die Richtigkeit ihrer Auffassung nachzuweisen. Die Absicht, dem Rechtsakt unmittelbar Wirksamkeit zu verleihen, muß, wie ich vorstehend gesagt habe, unmißverständlich zum Ausdruck kommen. Das Schweigen hinsichtlich des Zeitpunkts des Inkrafttretens bedeutet sicherlich nicht eine stillschweigende Willensäußerung in dem Sinne, daß der Rechtsakt unmittelbar wirksam sein soll. Das Gegenteil ist vielmehr richtig: Schweigen kann angesichts seiner hauptsächlich negativen Bedeutung grundsätzlich nicht als Zustimmung gelten: In unserem Fall kann die unmittelbare Wirkung des Beschlusses nicht *vermutet* werden, sondern muß aus den Vorschriften des Beschlusses und allen Umständen *ermittelt* werden, die es dem Auslegenden erlauben, den Willen derjenigen, die den Rechtsakt erlassen haben, zutreffend festzustellen und nachzuvollziehen. Ich möchte, immer noch mit Blick auf die These der Kommission, hinzufügen, daß im Völkerrecht der Wille der Parteien unumschränkt gilt und im Fall von Zweifeln die allgemeine Auslegungsregel *in dubio mitius* vom Auslegenden verlangt, unter mehreren Möglichkeiten, wie der betreffende Text zu verstehen ist, die auszuwählen, die für die Parteien am wenigsten belastend ist. In unserem Fall hätte das unmittelbare Inkrafttreten des Beschlusses schwerwiegende finanzielle Folgen, und es läßt sich nicht behaupten, daß die Parteien diese vom Tag des Erlasses des Rechtsaktes an hätten überneh-

17 — Der Hinweis auf Artikel 22 des Assoziationsabkommens, wonach die Beschlüsse verbindlich sind, läge neben der Sache. Hier geht es nämlich nicht darum, ob die Beschlüsse verbindlich sind, sondern um die Feststellung, ab welchem Zeitpunkt sie es sind. Hierzu ist der Vorschrift nichts zu entnehmen.

18 — Vgl. Morelli: *Nozioni di diritto internazionale*, Padua, 1967, S. 308.



men wollen, denn sie haben diese Wirkung ausdrücklich nicht vorgesehen.

11. Ich möchte daher der Auffassung der im Ausgangsverfahren beklagten Träger sowie der in diesem Verfahren aufgetretenen Mitgliedstaaten den Vorzug geben. Nach dieser Auffassung sind die Bestimmungen im Beschluß Nr. 3/80 unvollständig und erfordern zwangsläufig Durchführungsvorschriften. Dies ist richtig. Nach der Absicht der Parteien sollte der Beschluß nicht unmittelbar in Kraft treten, sondern von dem Erlaß von Durchführungsmaßnahmen abhängig sein. Diese Vorschriften sind, wie ich erwähnt habe, von der Kommission ausgearbeitet, vom Rat aber noch nicht angenommen worden<sup>19</sup>. Der Beschluß Nr. 3/80 ist somit nicht in Kraft getreten und konnte aus den genannten Gründen auch nicht in Kraft treten.

12. Außerdem ist das Argument der Kommission zurückzuweisen, daß solche Durchführungsmaßnahmen im vorliegenden Fall

überflüssig seien, da der Beschluß Nr. 3/80 hinreichend klar und genau sei, um unmittelbar angewandt zu werden. Wenn die Verfasser des Beschlusses Maßnahmen zu seiner Vervollständigung als unerlässlich angesehen und das Inkrafttreten des Beschlusses gerade vom Erlaß solcher Maßnahmen abhängig gemacht haben, sehe ich nicht, wie das Gericht eine andere Beurteilung vornehmen kann. Aber auch einmal abgesehen von diesem durchschlagenden Argument bleibt die Tatsache bestehen, daß der Erlaß von Durchführungsbestimmungen wirklich erforderlich war. Der Einwand — den die Kommission zu erheben scheint — geht fehl, daß der Inhalt des Beschlusses *self-executing* sei und der von ihr vorgelegte Vorschlag einer Verordnung nur dadurch bedingt gewesen sei, daß bei seiner Vorlage im Jahre 1983 noch stets die Praxis geherrscht habe, sämtliche Entscheidungen des Assoziationsrates umzusetzen. Wenn die Behauptung der Kommission zuträfe, wäre es ausreichend gewesen, ihren Vorschlag auf Artikel 1 zu beschränken, der lautet: „Der Beschluß Nr. 3/80 des Assoziationsrates EWG/Türkei vom 19. September 1980 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf türkische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige, der dieser Verordnung in der Anlage beigefügt ist, *findet* in der Gemeinschaft *Anwendung*.“<sup>20</sup> Dagegen gäbe es keine Erklärung für die 79 anderen Artikel des Vorschlags und seine sieben Anhänge, die die für die Anwendung des Beschlusses Nr. 3/80 innerhalb der Gemeinschaft erforderlichen genauen und ausführlichen Bestimmungen enthalten<sup>21</sup>. Mit anderen Worten, der Vor-

19 — Es wäre vergeblich einzuwenden, wie es die Kommission in der mündlichen Verhandlung getan hat, daß eine entsprechende Bestimmung wie der Artikel 32 auch in den Beschlüssen enthalten gewesen sei, die Gegenstand des Urteils *Sevinçe* waren, und in diesem Urteil vom Gerichtshof als eine bloße Wiederholung des Grundsatzes der Ausführung des Vertrages nach Treu und Glauben gewertet worden sei. Es ist nämlich noch einmal darauf hinzuweisen, daß jede Bestimmung in ihrem Kontext auszulegen ist. Der Kontext der vorliegenden Sache unterscheidet sich grundsätzlich von dem im Fall *Sevinçe*. Dort handelte es sich um Beschlüsse, die eine vollständige Regelung enthielten, während es hier um unvollständige vertragliche Regelungen geht, die den Erlaß von Durchführungsbestimmungen erfordern. Darüber hinaus war in jenem Fall in den Beschlüssen der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens bestimmt, während hier eine solche Regelung fehlt; die Bestimmung, daß die zur Durchführung erforderlichen Maßnahmen erlassen würden, ist gerade im Zusammenhang mit der Tatsache zu sehen, daß der Zeitpunkt des Inkrafttretens nicht bestimmt worden ist.

20 — Hervorhebung von mir.

21 — Zu beachten ist, daß der Vorschlag von der Kommission zu keinem Zeitpunkt zurückgenommen worden ist und immer noch beim Rat anhängig ist; ein solches Verhalten bestätigt zusätzlich, daß die Kommission auch heute noch den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen für die Anwendung des Beschlusses Nr. 3/80 für unerlässlich hält.

schlag der Kommission von 1983 stellte keine bloße Übernahme des hier streitigen Beschlusses dar; er sollte vielmehr zum Erlaß einer wirklichen, speziellen Durchführungsverordnung führen, wie sich im übrigen aus der Präambel des Vorschlags ergibt, wo es heißt: „Dieser Beschluß ist in der Gemeinschaft durchzuführen, und *die ergänzenden Regelungen für seine Durchführung sind festzulegen.*“<sup>22</sup>

Somit war es richtig, davon auszugehen, daß die Anwendung des Beschlusses Nr. 3/80 in der Gemeinschaft zwangsläufig den Erlaß einer Durchführungsverordnung voraussetze. Nach meiner Meinung ist nämlich nicht vorstellbar, daß ein System der sozialen Sicherheit ohne einen konkreten normativen Rahmen von Durchführungsbestimmungen funktioniert. Insbesondere sind eingehende Bestimmungen über das Kumulierungsverbot, über die Zusammenrechnung der Zeiten, über die anteilige Berechnung der Leistungen, über die verwaltungsmäßigen und ärztlichen Kontrollen, denen sich die betreffenden Arbeitnehmer unterziehen müssen, über die Verteilung der Kosten der Träger der Mitgliedstaaten untereinander und deren Berechnung, über die Einreichung und Prüfung der Anträge auf Leistungen und über eventuelle Streitigkeiten zwischen den Organen der Mitgliedstaaten notwendig. Es ist somit ein ganzer Komplex von Vorschriften zur Regelung der vielschichtigen Materie, mit der wir uns hier beschäftigen, erforder-

lich<sup>23</sup>. Die Kommission hatte sich mit dem erwähnten Vorschlag der Verordnung von 1983 gerade um den Erlaß dieser Vorschriften bemüht. Im übrigen ist daran zu erinnern, daß die Verordnung Nr. 1408/71<sup>24</sup> selbst seinerzeit den Erlaß einer umfangreichen Durchführungsverordnung<sup>25</sup> erforderlich gemacht und, wie die Kommission selbst einräumt, die von ihr vorgeschlagene Durchführungsregelung für den Beschluß Nr. 3/80 die in der letztgenannten Verordnung enthaltenen Bestimmungen weitgehend übernommen hat.

Es läßt sich auch nicht die Auffassung vertreten, daß die Bestimmungen des Beschlusses Nr. 3/80 durch Heranziehung der entsprechenden oder ähnlichen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1408/71 und der zu ihrer Anwendung ergangenen Verordnungen ergänzt werden könnten. Eine solche Ergänzung wäre meines Erachtens völlig ungerechtfertigt. Der streitige Beschluß soll für die türkischen Arbeitnehmer nicht die gleiche Regelung vorsehen, die aufgrund der genannten Verordnungen für die Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft gilt. Bereits beim Lesen des Beschlusses wird klar, daß einige Vorschriften dieser Verordnungen für anwendbar erklärt werden, andere nicht. In

23 — Ich möchte daran erinnern, daß das Erfordernis von Durchführungsvorschriften auch speziell im Hinblick auf die im vorliegenden Verfahren in Rede stehenden Artikel 12 und 13 des Beschlusses besteht. Dazu genügt ein Blick auf Artikel 6 des Vorschlags einer Durchführungsverordnung der Kommission, der „allgemeine Bestimmungen über die Durchführung der Vorschriften gegen Doppelleistungen“ bezüglich der „Anwendung dieser Vorschriften auf Leistungen bei Invalidität, Alter und Tod (Renten)“ enthält, auf Artikel 13 dieses Vorschlags, der „allgemeine Vorschriften für die Zusammenrechnung der Zeiten“ speziell zur Anwendung der Artikel 12 und 13 des Beschlusses enthält, sowie auf Kapitel 3 des Titels IV mit der Überschrift „Invalidität, Alter und Tod (Renten)“.

24 — Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 149, S. 2).

25 — Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. L 74, S. 1).

22 — Hervorhebung von mir.

einigen Fällen ist außerdem sogar eine Regelung vorgesehen, die diese Verordnungen ersetzt oder abändert. In dem hier behandelten Beschluß finden sich allenfalls besondere Verweisungen, durch die einige Vorschriften der Verordnung Nr. 1408/71 übernommen werden, nicht aber eine formelle Verweisung auf die Gesamtregelung dieser Verordnung. Da diese Verweisungen nur eine punktuelle Übernahme darstellen, sind sie auf die Bestimmung, auf die sie Bezug nehmen, beschränkt und können daher nicht auf später ergangene Durchführungsvorschriften erstreckt werden. Daher verlangt die Anwendung des Beschlusses Nr. 3/80 den Erlaß spezifischer Durchführungsvorschriften, die nicht im Wege der Auslegung aus einer anderen gemeinschaftsrechtlichen Regelung im Bereich der sozialen Sicherheit hergeleitet werden können.

13. Ich fasse zusammen: Die Frage des Inkrafttretens und folglich der Integration des Beschlusses des Rates in die Gemeinschaftsordnung läßt sich nicht lösen, indem man auf den Automatismus der Wirkungen vertraut, die die Kommission mit dem Erlaß des Rechtsakts verbinden will, vielmehr ist dazu dem vom Rat bei Erlaß des Beschlusses zum Ausdruck gebrachten Willen Rechnung zu tragen. Aus den bereits dargelegten Gründen ist davon auszugehen, daß das Inkrafttreten des Beschlusses von dem Erlaß der Durchführungs- und Ergänzungsbestimmungen abhängt<sup>26</sup>, die von den Verfassern für unerläßlich angesehen worden

sind<sup>27</sup>. Das Gericht darf sich über diese Beurteilung nicht hinwegsetzen.

Das Ergebnis, zu dem ich komme, widerspricht keineswegs der Rechtsprechung des Gerichtshofes über die Umsetzung der Rechtsakte des Assoziationsrates, sondern zieht die logischen Folgerungen daraus. Nach Auffassung des Gerichtshofes bedarf es für einen Beschluß wie den streitigen nicht einer formellen ausdrücklichen Umsetzung. Der Beschluß ist mit seinem Inkrafttreten unmittelbar Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung. Wenn dem so ist, bedeutet das Inkrafttreten nicht nur die endgültige Verwirklichung der Regelung in der externen Rechtsordnung, in der sie erlassen wurde, sondern selbstverständlich auch ihre Integration in die Gemeinschaftsrechtsordnung. Wird die Regelung unmittelbar in Kraft gesetzt, bedeutet dies also — wenn man der Linie der hier einschlägigen Rechtsprechung folgt, was man meines Erachtens tun muß —, daß man sie unmittelbar in die Gemeinschaftssphäre integrieren will, mit allen Konsequenzen, die sich daraus ergeben: Es ist der konkrete, unmißverständliche Wille, eine solche Wirkung zu erzielen, den der Auslegende, wie ich oben erläutert habe, ermitteln muß. In unserem Fall sind ergänzende

26 — Es ist interessant, daß die Verordnung Nr. 1408/71 auf derselben Gesetzestchnik beruht. Artikel 99 dieser Verordnung bestimmt nämlich, daß die Verordnung „am ersten Tag des siebten Monats nach Veröffentlichung der ... *Durchführungsverordnung* ... in Kraft“ tritt. Dies zeigt, daß auch im Rahmen des Gemeinschaftsrechts das Inkrafttreten und folglich die Anwendbarkeit von Bestimmungen der sozialen Sicherheit vom Erlaß besonderer Durchführungsbestimmungen abhängig sein können und tatsächlich auch abhängig gewesen sind.

27 — Hier ist jedoch eine Klarstellung erforderlich. Im vorliegenden Fall sind Durchführungsmaßnahmen nicht erforderlich, um eine bereits geltende Vorschrift anwenden zu können, sondern damit eine Vorschrift in Kraft treten kann. Der Fall unterscheidet sich also von denen, die der Gerichtshof bereits geprüft hat und in denen festgestellt worden ist, daß Ergänzungs- oder Durchführungsmaßnahmen für einen Beschluß des Assoziationsrates nicht notwendig seien, soweit dessen Bestimmungen hinreichend klar und genau sind, um unmittelbar angewandt zu werden. In diesen Fällen handelte es sich nämlich um bereits in Kraft getretene Beschlüsse. Natürlich kann eine Vorschrift, die bereits in Kraft ist und keine nähere Ausgestaltung braucht, unmittelbar Wirkungen entfalten.

Durchführungsbestimmungen unerlässlich, sei es, um den Beschluß in Kraft zu setzen und damit den vom Gerichtshof beschriebenen Umsetzungsautomatismus wirksam werden zu lassen, sei es, um dem Gericht die Möglichkeit zu geben, diese Bestimmungen auf die Betroffenen anzuwenden.

Da der Beschluß Nr. 3/80 noch nicht in Kraft getreten ist, ist entsprechend der oben wiedergegebenen Linie der Rechtsprechung des Gerichtshofes davon auszugehen, daß der streitige Beschluß kein Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist.

14. Ich möchte eine letzte Bemerkung hinzufügen. Die Tatsache, daß ein vor gut 16 Jahren erlassener Rechtsakt noch nicht in Kraft getreten ist, darf nicht erstaunen oder als eine Anomalie angesehen werden. Es gibt zahlreiche Beispiele von Rechtsakten und Verträgen, die angenommen worden sind, aber niemals oder erst nach Jahrzehnten in Kraft getreten sind. Natürlich könnte man sich fragen, ob das Verhalten der Partei, die die für das Inkrafttreten des Beschlusses Nr. 3/80 erforderlichen Durchführungsmaßnahmen hätte erlassen müssen, korrekt ist oder Treu und Glauben entspricht. Dieses Problem stellt sich jedoch hier nicht: Der Gerichtshof ist hier nicht darum ersucht worden, sich zur eventuellen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit eines Rechtssubjekts zu äußern, das das Inkrafttreten des hier fraglichen Rechtsakts beeinträchtigt hat. Der Gerichtshof hat bloß festzustellen, ob die Verfasser des Beschlusses den Willen zum Ausdruck gebracht haben, daß dieser sofort in Kraft tritt. Dies ist, wie ich ausgeführt habe, zu verneinen.

### Zur zweiten Frage

15. Bei der zweiten Frage geht es im wesentlichen um die Feststellung, ob dem Beschluß Nr. 3/80 Rechtsfolgen zuerkannt werden können, wenn er „in der Gemeinschaft (noch) keine Anwendung findet“. Für den Fall, daß dies zu bejahen ist, fragt das vorliegende Gericht, ob die Artikel 12 und 13 dieses Beschlusses so hinreichend konkret und bestimmbar sind, daß sie sich für eine unmittelbare Anwendung eignen.

Nach meiner Meinung ist der erste Teil der Frage zu verneinen. Der Begriff der Anwendbarkeit ist hier nämlich als Integration in die Gemeinschaftsrechtsordnung zu verstehen. Wenn der Beschluß aus den dargelegten Gründen noch nicht anwendbar ist — und damit kein Bestandteil dieser Rechtsordnung ist —, ist nicht ersichtlich, welche rechtlichen Wirkungen er entfalten kann. Keine Wirkung, und damit auch nicht die unmittelbare Wirkung, nach der das vorliegende Gericht den Gerichtshof fragt, kann sich aus einer Vorschrift ergeben, die noch nicht Teil der Gemeinschaftsrechtsordnung ist.

Der zweite Teil der Frage ist nur für den Fall einer Bejahung des ersten Teils gestellt worden und braucht daher nicht näher behandelt zu werden.

### Zur dritten Frage

16. Mit der dritten Frage soll geklärt werden, ob die Bezugnahme in dem Beschluß Nr. 3/80 auf einige Bestimmungen der

Verordnung Nr. 1408/71 statisch oder dynamisch zu verstehen ist. Auch hier setzt die Frage voraus, daß der Beschluß bereits in Kraft getreten und damit in der Gemeinschaft anwendbar ist. Infolgedessen ist die Antwort bereits in der meines Erachtens notwendigen Verneinung der Fragen 1 und 2 enthalten.

## Antrag

17. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof daher vor, auf die Fragen der Arrondissementsrechtbank Amsterdam wie folgt zu antworten:

1. Da der Beschluß Nr. 3/80 des Assoziationsrates EWG—Türkei vom 19. September 1980 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf die türkischen Arbeitnehmer und auf deren Familienangehörige noch nicht in Kraft getreten ist, ist er kein Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung und daher in dieser Rechtsordnung nicht unmittelbar anwendbar.

2. Der genannte Beschluß kann daher innerhalb der Gemeinschaftsrechtsordnung keine Rechtswirkungen entfalten.