

2) Rs. C-171/01 Wählergruppe Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG

Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrates

Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 des durch das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei geschaffenen Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation ist dahin auszulegen, dass

- diese Bestimmung unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten hat und dass

- sie der Anwendung einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die türkische Arbeitnehmer, die dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats angehören, vom Recht auf Wählbarkeit in die Vollversammlung einer Einrichtung zur Vertretung und zur Verteidigung der Interessen von Arbeitnehmern wie der österreichischen Arbeiterkammern ausschließt.

Urteil des EuGH vom 08.03.2003

Sachverhalt

2. Die Fragen stellen sich in einem Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof, das von der Wählergruppe Gemeinsam Zajedno/Birlikte Alternative und Grüne GewerkschafterInnen/UG (im Folgenden: Wählergruppe Gemeinsam) eingeleitet wurde, um die Nichtigkeitsklärung der Wahl zur Vollversammlung der Arbeiterkammer des Landes Vorarlberg zu erwirken, die vom 6. bis 23. April 1999 stattfand.

35. Wie sich aus den Akten des Ausgangsverfahrens ergibt, brachte bei der Wahl für die Vollversammlung der Arbeiterkammer des Landes Vorarlberg im April 1999 u. a. die Wählergruppe Gemeinsam einen Wahlvorschlag ein.

36. Die Wahl hatte folgendes Ergebnis:

ÖAAB: 43 Mandate

FSG: 11 Mandate

Freiheitliche und parteifreie Arbeitnehmer: 9 Mandate

Wählergruppe Gemeinsam: 2 Mandate

Gewerkschaftlicher Linksblock: 0 Mandate

NBZ: 5 Mandate

37. Der von der Wählergruppe Gemeinsam eingebrachte Wahlvorschlag umfasste ursprünglich 26 Kandidaten, darunter auch fünf türkische Staatsangehörige, die unstreitig alle Voraussetzungen des Artikels 6 Absatz 1 dritter Gedankenstrich des Beschlusses Nr. 1/80 erfüllten und im Besitz eines Befreiungsscheines (Befreiung des Betroffenen von den österreichischen Rechtsvorschriften über die Beschäftigung von Ausländern) nach § 4c des Ausländerbeschäftigungsgesetzes waren.

38. Es ist auch unstreitig, dass die fünf erwähnten türkischen

Wahlwerber alle Erfordernisse des nationalen Rechts für die Wählbarkeit, ausgenommen das der österreichischen Staatsbürgerschaft, erfüllten.

39. Am 8. Februar 1999 entschied die Hauptwahlkommission, die fünf türkischen Staatsangehörigen wegen des Fehlens der österreichischen Staatsbürgerschaft mangels Wählbarkeit vom Wahlvorschlag der Wählergruppe Gemeinsam zu streichen.

40. Mit Schreiben vom 5. Mai 1999 focht die Wählergruppe Gemeinsam nach § 42 Absatz 1 AKG die Gültigkeit der Wahl wegen einer behaupteten Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens an, die das Wahlergebnis maßgeblich beeinflusst habe. Durch die Streichung der fünf türkischen Staatsangehörigen habe die Hauptwahlkommission unmittelbar anwendbares, konkretes Gemeinschaftsrecht verletzt, nämlich das Diskriminierungsverbot des Artikels 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80.

41. Mit Bescheid vom 19. November 1999 wies die zuständige Bundesministerin diese Anfechtung ab.

42. Darin hieß es, dass aus dem Diskriminierungsverbot des Artikels 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 zwar abzuleiten sei, dass auch türkischen Arbeitnehmern die Wählbarkeit zur Vollversammlung einer Arbeiterkammer zukomme. Wegen des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts hätte daher das entgegenstehende nationale Recht nicht angewandt werden dürfen. Doch habe die Rechtswidrigkeit der Streichung der fünf türkischen Staatsangehörigen vom Wahlvorschlag der Wählergruppe Gemeinsam das Wahlergebnis nicht beeinflussen können, weil im Hinblick auf das für die Wahl der Vollversammlung einer Arbeiterkammer vorgesehene, nicht personalisiert ausgestaltete Listenwahlrecht die Person des einzelnen Wahlwerbers für die Wahlentscheidung des Wählers keine Rolle spiele, sondern es dabei auf die politische Ausrichtung der wahlwerbenden Gruppe insgesamt ankomme.

43. Die Wählergruppe Gemeinsam brachte daraufhin den Streit vor den Verfassungsgerichtshof. Sie beantragt, die Entscheidung der Hauptwahlkommission vom 8. Februar 1999 insoweit für rechtswidrig zu erklären und aufzuheben, als die erwähnten fünf türkischen Wahlwerber im Wahlvorschlag der Wählergruppe Gemeinsam gestrichen worden sind, weil sie nach österreichischem Recht nicht wählbar seien; weiterhin beantragt sie, das gesamte Wahlverfahren für rechtswidrig zu erklären und aufzuheben sowie auszusprechen, dass eine neue Wahl durchzuführen sei.

44. Um über diese Anträge befinden zu können, fragt sich der Verfassungsgerichtshof, ob das anzuwendende österreichische Recht mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist.

45. Zum einen sei zu prüfen, ob eine nationale Regelung wie

§ 21 Ziffer 3 AKG, nach der u. a. Wanderarbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit, die dem regulären Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats angehören, von der Wählbarkeit in die Vollversammlung einer Arbeiterkammer ausgeschlossen seien, gegen Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 verstoße, insbesondere im Hinblick auf die sonstigen Arbeitsbedingungen im Sinne dieser Bestimmung.

46. In diesem Zusammenhang ergebe sich aus Artikel 48 EG-Vertrag, aus Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 sowie aus den Urteilen vom 4. Juli 1991 in der Rechtssache C-213/90 (ASTI, Slg. 1991, I-3507, im Folgenden: Urteil ASTI I) und vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache C-118/92 (Kommission/Luxemburg, Slg. 1994, I-1891, im Folgenden: Urteil ASTI II), dass Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten seien, bei der Wahl zur Vollversammlung von Einrichtungen wie den österreichischen Arbeiterkammern wählbar seien.

47. Alle Merkmale, die der Gerichtshof in den Urteilen ASTI I und ASTI II in Bezug auf die luxemburgischen Berufskammern für entscheidungserheblich gehalten habe, schienen auch auf die österreichischen Arbeiterkammern zuzutreffen, nämlich die Errichtung durch Gesetz, die zwingende Kammerangehörigkeit sämtlicher Arbeitnehmer des betreffenden Berufsfeldes, die allgemeine Aufgabe der Interessenvertretung für die Kammerangehörigen, das Vorschlags- und Begutachtungsrecht gegenüber Regierung und Gesetzgeber sowie die Beitragspflicht der Kammerangehörigen.

48. Um beurteilen zu können, ob diese Auslegung auf die türkischen Arbeitnehmer übertragen werden könne, sei festzustellen, ob unter den Begriff sonstige Arbeitsbedingungen im Sinne des Artikels 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 auch das Wahlrecht zu den gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer falle.

49. Insoweit sprächen die Urteile vom 6. Juni 1995 in der Rechtssache C-434/93 (Bozkurt, Slg. 1995, I-1475) und vom 13. Juli 1995 in der Rechtssache C-116/94 (Meyers, Slg. 1995, 2131) für eine weite Auslegung dieses Begriffes.

50. Demgegenüber könnte das gegenteilige Ergebnis aus dem Umstand abgeleitet werden, dass der Begriff sonstige Arbeitsbedingungen des Artikels 48 Absatz 2 EG-Vertrag insbesondere in Artikel 8 der Verordnung Nr. 1621/68 eine Konkretisierung erfahren habe, während das auf der Assoziation EWG-Türkei beruhende Recht eine solche Umsetzung des genannten Begriffes nicht ausdrücklich vorsehe.

51. Für den Fall, dass Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 einer innerstaatlichen Regelung entgegenstehe, nach der Arbeitnehmer ohne österreichische Staatsbürgerschaft von der Wählbarkeit in die Vollversammlung einer Arbeiterkammer ausgeschlossen seien, stelle sich außerdem die Frage, ob diese Bestimmung inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sei, um unmittelbar anwendbar zu sein, so dass sie der Anwendung einer mit ihr nicht zu vereinbarenden innerstaatlichen Vorschrift entgegenstehe.

52. Da der Verfassungsgerichtshof unter diesen Umständen zu der Auffassung gelangt ist, dass die Entscheidung des Rechtsstreits eine Auslegung des Gemeinschaftsrechts erfordere, hat er

das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 ... in der Weise auszulegen, dass die Bestimmung einer mitgliedstaatlichen Regelung entgegensteht, die türkische Arbeitnehmer von der Wählbarkeit in die Vollversammlung einer Arbeiterkammer ausschließt?

2. Bei Bejahung der ersten Frage: Ist Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 ... unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht?

Rechtlicher Rahmen

Assoziation EWG-Türkei

3. Das Assoziierungsabkommen hat nach seinem Artikel 2 das Ziel, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien zu fördern, und zwar im Bereich der Arbeitskräfte durch die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 12) sowie durch die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (Artikel 13) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 14), um die Lebenshaltung des türkischen Volkes zu verbessern und später den Beitritt der Republik Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern (vierte Begründungserwägung der Präambel und Artikel 28).

4. Das Assoziierungsabkommen sieht hierzu eine Vorbereitungsphase vor, die es der Republik Türkei ermöglichen soll, ihre Wirtschaft mit Hilfe der Gemeinschaft zu festigen (Artikel 3), eine Übergangsphase, in der die schrittweise Errichtung einer Zollunion und die Annäherung der Wirtschaftspolitiken erfolgen (Artikel 4), und eine Endphase, die auf der Zollunion beruht und eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Vertragsparteien einschließt (Artikel 5).

5. Artikel 6 des Assoziierungsabkommens lautet:

Um die Anwendung und schrittweise Entwicklung der Assoziationsregelung sicherzustellen, treten die Vertragsparteien in einem Assoziationsrat zusammen; dieser wird im Rahmen der Befugnisse tätig, die ihm in dem Abkommen zugewiesen sind.

6. Artikel 8 des Assoziierungsabkommens, der zu dem mit Durchführung der Übergangsphase überschriebenen Titel II gehört, bestimmt:

Zur Verwirklichung der in Artikel 4 genannten Ziele bestimmt der Assoziationsrat vor Beginn der Übergangsphase nach dem in Artikel 1 des Vorläufigen Protokolls geregelten Verfahren die Bedingungen, die Einzelheiten und den Zeitplan für die Durchführung der Bestimmungen bezüglich der einzelnen Sachbereiche des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft, die zu berücksichtigen sind; dies gilt insbesondere für die in diesem Titel enthaltenen Sachbereiche sowie für Schutzklauseln aller Art, die sich als zweckmäßig erweisen.

7. Artikel 9 des Assoziierungsabkommens, der ebenfalls zu Titel II gehört, bestimmt:

Die Vertragsparteien erkennen an, dass für den Anwendungsbereich des Abkommens unbeschadet der besonderen Be-

stimmungen, die möglicherweise aufgrund von Artikel 8 noch erlassen werden, dem in Artikel 7 des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft verankerten Grundsatz entsprechend jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten ist.

8. Artikel 12 des Assoziierungsabkommens, der in Titel II Kapitel 3,

Sonstige Bestimmungen wirtschaftlicher Art, enthalten ist, bestimmt:

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.

9. In Artikel 22 Absatz 1 des Assoziierungsabkommens heißt es:

Zur Verwirklichung der Ziele des Abkommens und in den darin vorgesehenen Fällen ist der Assoziationsrat befugt, Beschlüsse zu fassen. Jede der beiden Parteien ist verpflichtet, die zur Durchführung der Beschlüsse erforderlichen Maßnahmen zu treffen ...

10. Das am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichnete und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (Abl. L 293, S. 1) im Namen der Gemeinschaft geschlossene, gebilligte und bestätigte Zusatzprotokoll (im Folgenden: Zusatzprotokoll) legt in Artikel 1 die Bedingungen, die Einzelheiten und den Zeitplan für die Verwirklichung der in Artikel 4 des Assoziierungsabkommens genannten Übergangsphase fest. Das Zusatzprotokoll ist nach seinem Artikel 62 Bestandteil des Assoziierungsabkommens.

11. Das Zusatzprotokoll enthält einen mit Freizügigkeit und Dienstleistungsverkehr überschriebenen Titel II, dessen Kapitel I den Arbeitskräften gewidmet ist.

12. Artikel 36 des Zusatzprotokolls, der in diesem Kapitel I enthalten ist, sieht vor, dass die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und der Türkei nach den Grundsätzen des Artikels 12 des Assoziierungsabkommens zwischen dem Ende des zwölften und dem Ende des zweiundzwanzigsten Jahres nach dem Inkrafttreten des Abkommens schrittweise hergestellt wird und dass der Assoziationsrat die hierfür erforderlichen Regeln festlegt.

13. Artikel 37 des Zusatzprotokolls, der ebenfalls in Titel II Kapitel I enthalten ist, lautet:

Jeder Mitgliedstaat sieht für die in der Gemeinschaft beschäftigten Arbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit eine Regelung vor, die in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und das Entgelt keine auf der Staatsangehörigkeit beruhende Diskriminierung gegenüber Arbeitnehmern enthält, die Staatsangehörige der anderen Mitgliedstaaten sind.

14. Am 19. September 1980 erließ der durch das Assoziierungsabkommen geschaffene Assoziationsrat, der aus Mitgliedern der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften einerseits und Mitgliedern der türkischen Regierung andererseits besteht, den Beschluss Nr. 1/80.

15. Artikel 6 dieses Beschlusses befindet sich in dessen Kapitel II, Soziale Bestimmungen, Abschnitt 1, Fragen betreffend die

Beschäftigung und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Artikel 6 Absatz 1 lautet:

Vorbehaltlich der Bestimmungen in Artikel 7 über den freien Zugang der Familienangehörigen zur Beschäftigung hat der türkische Arbeitnehmer, der dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehört, in diesem Mitgliedstaat

- nach einem Jahr ordnungsgemäßer Beschäftigung Anspruch auf Erneuerung seiner Arbeitserlaubnis bei dem gleichen Arbeitgeber, wenn er über einen Arbeitsplatz verfügt;
- nach drei Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung – vorbehaltlich des den Arbeitnehmern aus den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft einzuräumenden Vorrangs – das Recht, sich für den gleichen Beruf bei einem Arbeitgeber seiner Wahl auf ein unter normalen Bedingungen unterbreitetes und bei den Arbeitsämtern dieses Mitgliedstaats eingetragenes anderes Stellenangebot zu bewerben;
- nach vier Jahren ordnungsgemäßer Beschäftigung freien Zugang zu jeder von ihm gewählten Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis.

16. Artikel 10 dieses Beschlusses steht ebenfalls in Kapitel II Abschnitt 1. Absatz 1 dieses Artikels lautet:

Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft räumen den türkischen Arbeitnehmern, die ihrem regulären Arbeitsmarkt angehören, eine Regelung ein, die gegenüber den Arbeitnehmern aus der Gemeinschaft hinsichtlich des Arbeitsentgeltes und der sonstigen Arbeitsbedingungen jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausschließt.

Sonstige einschlägige Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts

17. Artikel 6 Absatz 1 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 12 Absatz 1 EG) lautet:

Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrags ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

18. Artikel 48 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 39 EG) bestimmt:

(1) Innerhalb der Gemeinschaft ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gewährleistet.

(2) Sie umfasst die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen.

...

(4) Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

19. Die erste Begründungserwägung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (Abl. L 257, S. 2) in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 des Rates vom 27. Juli 1992 (Abl. L 245, S. 1, im Folgenden: Verordnung Nr. 1612/68) lautet:

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer muss innerhalb der Gemeinschaft spätestens am Ende der Übergangszeit gewährleistet sein; dies schließt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeit-

nehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen ein sowie das Recht für diese Arbeitnehmer, sich vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen innerhalb der Gemeinschaft zur Ausübung einer Beschäftigung im Lohn- oder Gehaltsverhältnis frei zu bewegen.

20. Die Artikel 7 und 8 der Verordnung Nr. 1612/68 sind in Titel II, Ausübung der Beschäftigung und Gleichbehandlung, des ersten Teils, Die Beschäftigung und die Familienangehörigen der Arbeitnehmer, enthalten.

21. Artikel 7 dieser Verordnung sieht vor:

(1) Ein Arbeitnehmer, der Staatsangehöriger eines Mitgliedstaats ist, darf aufgrund seiner Staatsangehörigkeit im Hoheitsgebiet der anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls er arbeitslos geworden ist, im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, nicht anders behandelt werden als die inländischen Arbeitnehmer.

(2) Er genießt dort die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

...

(4) Alle Bestimmungen in Tarif- oder Einzelarbeitsverträgen oder sonstigen Kollektivvereinbarungen betreffend Zugang zur Beschäftigung, Beschäftigung, Entlohnung und alle übrigen Arbeits- und Kündigungsbedingungen sind von Rechtswegen nichtig, soweit sie für Arbeitnehmer, die Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten sind, diskriminierende Bedingungen vorsehen oder zulassen.

22. Artikel 8 der Verordnung Nr. 1612/68 lautet:

Ein Arbeitnehmer, der die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats beschäftigt ist, hat Anspruch auf gleiche Behandlung hinsichtlich der Zugehörigkeit zu Gewerkschaften und der Ausübung gewerkschaftlicher Rechte, einschließlich des Wahlrechts sowie des Zugangs zur Verwaltung oder Leitung von Gewerkschaften; er kann von der Teilnahme an der Verwaltung von Körperschaften des öffentlichen Rechts und der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes ausgeschlossen werden. Er hat ferner das Recht auf Wählbarkeit zu den Organen der Arbeitnehmervertretungen in den Betrieben.

Diese Bestimmungen berühren nicht die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, durch die in einigen Mitgliedstaaten weitergehende Rechte an Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten eingeräumt werden.

Nationale Regelung

23. Nach § 1 des österreichischen Arbeiterkammergesetzes (BGBl. 1991/626 in der Fassung BGBl. I 1998/166, im Folgenden: AKG) sind die Kammern für Arbeiter und Angestellte (im Folgenden: Arbeiterkammern) und die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (im Folgenden: Bundesarbeitskammer) berufen, die sozialen, wirtschaftlichen, beruflichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu vertreten und zu fördern.

24. Nach § 3 AKG sind die Arbeiterkammern und die Bundesarbeitskammer Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die Arbeiterkammern bilden die Bundesarbeitskammer. Der Wirkungsbereich der Arbeiterkammern erstreckt sich jeweils auf ein Bundesland, der der Bundesarbeitskammer auf das gesamte Bundesgebiet.

25. Nach den §§ 4 bis 7 AKG sind die Arbeiterkammern im eigenen Wirkungsbereich, in dem sie nicht an Weisungen staatlicher Organe gebunden sind, sondern nur unter deren Aufsicht stehen (§ 91 AKG), berufen,

- alle zur Interessenvertretung der Arbeitnehmer, einschließlich der zuvor als Arbeitnehmer beschäftigten Arbeitslosen und Pensionisten, erforderlichen und zweckmäßigen Maßnahmen zu treffen, insbesondere Vertreter in Körperschaften oder sonstige Einrichtungen zu entsenden (§ 4 AKG),
- die Arbeitsbedingungen zu überwachen (§ 5 AKG),
- mit den kollektivvertragsfähigen freiwilligen Berufsvereinigungen und den Organen der betrieblichen Interessenvertretung zusammenzuarbeiten (§ 6 AKG),
- die kammerzugehörigen Arbeitnehmer in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten zu beraten und ihnen insbesondere Rechtsschutz durch gerichtliche Vertretung in arbeits- und sozialrechtlichen Angelegenheiten zu gewähren (§ 7 AKG).

26. Ferner sind die Arbeiterkammern als gesetzliche Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, denen die Aufgabe obliegt, auf die Regelung von Arbeitsbedingungen hinzuwirken, kollektivvertragsfähig. Nach Darlegung des vorlegenden Gerichts handelt es sich dabei jedoch um eine subsidiäre Befugnis, die in der Praxis nicht ausgeübt wird.

27. Im übertragenen Wirkungsbereich sind die Arbeiterkammern berufen, entsprechend den Weisungen staatlicher Organe, an die sie gebunden sind, Aufgaben der staatlichen Verwaltung, die ihnen durch Gesetz übertragen werden, wahrzunehmen (§ 8 AKG). Nach Darlegung des vorlegenden Gerichts gibt es jedoch keine nennenswerten gesetzlichen Regelungen dieser Art, abgesehen von den durch § 74 Absätze 5, 6 und 12 bis 14 des Arbeitsverfassungsgesetzes (BGBl. 1974/22 in der Fassung BGBl. I 1998/69) den Arbeiterkammern eingeräumten Befugnissen im Zusammenhang mit dem Betriebsratsfonds.

28. Mitglieder der Arbeiterkammern sind grundsätzlich alle Arbeitnehmer (§ 10 AKG).

29. Nach § 17 AKG ist jeder kammerzugehörige Arbeitnehmer zur Leistung der Arbeiterkammerumlage verpflichtet.

30. Zu den Organen der Arbeiterkammern zählt u. a. die Vollversammlung (§ 46 AKG). Diese wird – für eine Funktionsperiode von fünf Jahren (§ 18 Absatz 1 AKG) – von den wahlberechtigten Arbeitnehmern durch gleiche, unmittelbare und geheime Wahl nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählt (§ 19 AKG). Nach § 20 Absatz 1 AKG sind dabei alle am Stichtag kammerzugehörigen Arbeitnehmer wahlberechtigt.

31. Zur Wählbarkeit bestimmt § 21 AKG:

Wählbar in eine Arbeiterkammer sind alle kammerzugehörigen Arbeitnehmer, die am Stichtag

1. das 19. Lebensjahr vollendet haben und

2. in den letzten fünf Jahren insgesamt mindestens zwei Jahre in Österreich in einem die Kammerzugehörigkeit begründenden Arbeits- oder Beschäftigungsverhältnis standen und

3. abgesehen vom Erfordernis des Wahlalters von der Wählbarkeit in den Nationalrat nicht ausgeschlossen sind.

32. Artikel 26 Absatz 4 des Bundes-Verfassungsgesetzes bestimmt:

Wählbar sind alle Männer und Frauen, die am Stichtag die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen und vor dem 1. Jänner des Jahres der Wahl das 19. Lebensjahr vollendet haben.

33. Nach § 37 Absatz 1 AKG sind die Wahlvorschläge (von den wahlwerbenden Gruppen) innerhalb der vorgesehenen Frist schriftlich bei der Hauptwahlkommission einzubringen. Nach § 37 Absatz 3 AKG hat die Hauptwahlkommission die eingebrachten Wahlvorschläge zu prüfen und Wahlwerber, denen die Wählbarkeit fehlt, vom Wahlvorschlag zu streichen.

34. Nach § 42 AKG kann jede wahlwerbende Gruppe, die Wahlvorschläge eingebracht hat, die Gültigkeit der Wahl innerhalb von 14 Tagen nach Kundmachung des Wahlergebnisses wegen behaupteter Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens beim Bundesminister für Arbeit und Soziales anfechten. Der Anfechtung ist stattzugeben, wenn Bestimmungen des Wahlverfahrens verletzt wurden und hierdurch das Wahlergebnis beeinflusst werden konnte. Gibt der zuständige Bundesminister der Anfechtung statt, so hat die Neuausschreibung der Wahl innerhalb von drei Monaten zu erfolgen.

Aus den Entscheidungsgründen

53. Für eine sachdienliche Beantwortung der Frage, ob eine Bestimmung eines Abkommens zwischen der Gemeinschaft und einem Drittland, die ein Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit enthält, einen Mitgliedstaat daran hindert, einem Staatsangehörigen des betreffenden Drittlandes im Anwendungsbereich des Abkommens eine Vergünstigung allein deshalb zu versagen, weil er die Staatsangehörigkeit dieses Drittlandes besitzt, ist zunächst zu prüfen, ob die fragliche Bestimmung dem Einzelnen unmittelbar Rechte verleiht, die dieser vor den Gerichten eines Mitgliedstaats geltend machen kann; ist dies der Fall, so ist weiter die Tragweite des in der Bestimmung enthaltenen Diskriminierungsverbots zu untersuchen (in diesem Sinne Urteile vom 31. Januar 1991 in der Rechtssache C-18/90, Kziber, Slg. 1991, I-199, Randnr. 14, vom 2. März 1999 in der Rechtssache C-416/96, Eddline El-Yassini, Slg. 1999, I-1209, Randnr. 24, vom 4. Mai 1999 in der Rechtssache C-262/96, Sürül, Slg. 1999, I-2685, Randnr. 47, und vom 29. Januar 2002 in der Rechtssache C-162/00, Pokrzepowicz-Meyer, Slg. 2002, I-1049, Randnr. 18).

Zur unmittelbaren Wirkung des Artikels 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80

54. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ist eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens als unmittelbar anwendbar anzusehen, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlauts und im

Hinblick auf den Gegenstand und die Natur des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen (u. a. Urteile vom 30. September 1987 in der Rechtssache 12/86, Demirel, Slg. 1987, 3719, Randnr. 14, Kziber, Randnr. 15, Eddline El-Yassini, Randnr. 25, Sürül, Randnr. 60, und Pokrzepowicz-Meyer, Randnr. 19).

55. Im Urteil vom 20. September 1990 in der Rechtssache C-192/89 (Sevince, Slg. 1990, I-3461, Randnrn. 14 und 15) hat der Gerichtshof klargestellt, dass die gleichen Bedingungen gelten, wenn es um die Frage geht, ob die Bestimmungen eines Beschlusses des Assoziationsrates EWG-Türkei unmittelbare Wirkung haben.

56. Um zu entscheiden, ob Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 diese Kriterien erfüllt, ist zunächst sein Wortlaut zu prüfen.

57. Insoweit ist festzustellen, dass diese Bestimmung in klaren, eindeutigen und unbedingten Worten das Verbot für die Mitgliedstaaten aufstellt, türkische Wanderarbeitnehmer, die ihrem regulären Arbeitsmarkt angehören, hinsichtlich des Arbeitsentgelts und der sonstigen Arbeitsbedingungen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit zu diskriminieren.

58. Dieses Gleichbehandlungsgebot begründet eine Verpflichtung zur Herstellung eines ganz bestimmten Ergebnisses und ist seinem Wesen nach geeignet, von Einzelnen vor einem nationalen Gericht geltend gemacht zu werden, damit dieses Gericht diskriminierende Vorschriften der Regelung eines Mitgliedstaats unangewandt lässt, die die Gewährung eines Anspruchs von einer Voraussetzung abhängig macht, die für Inländer nicht gilt, ohne dass der Erlass ergänzender Durchführungsvorschriften insoweit notwendig wäre (vgl. entsprechend Urteil Sürül, Randnr. 63).

59. Diese Feststellung wird dadurch bestätigt, dass Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 lediglich für den besonderen Bereich des Arbeitsentgelts und der sonstigen Arbeitsbedingungen die Durchführung und Konkretisierung des allgemeinen Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit darstellt, das in Artikel 9 des Assoziierungsabkommens verankert ist, der auf Artikel 7 EWG-Vertrag – den späteren Artikel 6 EG-Vertrag – verweist (vgl. entsprechend Urteil Sürül, Randnr. 64).

60. Diese Auslegung entspricht im Übrigen der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteile Eddline El-Yassini, Randnr. 27, und Pokrzepowicz-Meyer, Randnrn. 21 und 22) zum Grundsatz der Gleichbehandlung hinsichtlich der Arbeitsbedingungen gemäß Artikel 40 Absatz 1 des am 27. April 1976 in Rabat unterzeichneten Kooperationsabkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Königreich Marokko, im Namen der Gemeinschaft genehmigt durch die Verordnung (EWG) Nr. 2211/78 des Rates vom 26. September 1978 (ABl. L 264, S. 1) und Artikel 37 Absatz 1 des durch den Beschluss 93/743/Euratom, EGKS, EG des Rates und der Kommission vom 13. Dezember 1993 (ABl. L 348, S. 1) im Namen der Gemeinschaften geschlossenen und genehmigten Europa-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einer-

seits und der Republik Polen andererseits.

61. Die Feststellung, dass das in Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 enthaltene Diskriminierungsverbot die Situation des Einzelnen unmittelbar regeln kann, wird auch nicht durch die Prüfung des Gegenstands und der Natur dieser Bestimmung sowie des Assoziierungsabkommens, in dessen Rahmen sie erlassen wurde, widerlegt.

62. Wie sich aus seinen Artikeln 2 Absatz 1 und 12 ergibt, hat das Assoziierungsabkommen die Errichtung einer Assoziation zum Gegenstand, die die Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteiendörfern soll, und zwar auch auf dem Gebiet der Arbeitskräfte durch die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Artikel 12 sieht insbesondere vor, dass [d]ie 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.

63. Das Zusatzprotokoll legt in Artikel 36 die Fristen für die schrittweise Herstellung dieser Freizügigkeit der Arbeitnehmer fest und bestimmt, dass der Assoziationsrat die hierfür erforderlichen Modalitäten beschließt.

64. Der Beschluss Nr. 1/80 wurde vom Assoziationsrat zur Durchführung von Artikel 12 des Assoziierungsabkommens und Artikel 36 des Zusatzprotokolls erlassen. Er soll nach seiner dritten Begründungserwägung im sozialen Bereich die Regelung zugunsten der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen verbessern, die durch den am 20. Dezember 1976 erlassenen Beschluss Nr. 2/76 des Assoziationsrates getroffen worden war. Die Vorschriften des Kapitels II Abschnitt 1 des Beschlusses Nr. 1/80, zu denen Artikel 10 Absatz 1 gehört, bilden somit einen weiteren Schritt zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, der durch die Artikel 48, 49 und 50 EWG-Vertrag – den späteren Artikeln 48 und 49 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 39 EG und 40 EG) sowie 50 EG-Vertrag (jetzt Artikel 41 EG) – inspiriert ist. Die im Wesentlichen programmatische Bedeutung, die der Gerichtshof den genannten Bestimmungen des Assoziierungsabkommens und des Zusatzprotokolls im Urteil Demirel beigemessen hat, schließt es also nicht aus, dass die Beschlüsse des Assoziationsrates, durch die die in dem Abkommen vorgesehenen Programme in bestimmten Punkten verwirklicht werden, unmittelbare Wirkung haben können (in diesem Sinne Urteile Sevince, Randnr. 21, und vom 26. November 1998 in der Rechtssache C-1/97, Birden, Slg. 1998, I-7747, Randnr. 52 und die dort zitierte Rechtsprechung).

65. Der Umstand schließlich, dass das Assoziierungsabkommen hauptsächlich die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei fördern soll und deshalb ein Ungleichgewicht bei den Verpflichtungen der Gemeinschaft gegenüber dem betreffenden Drittland enthält, kann die Gemeinschaft nicht daran hindern, die unmittelbare Wirkung einiger seiner Bestimmungen und erst recht der zu seiner Durchführung erlassenen Vorschriften anzuerkennen (in diesem Sinne Urteil Sürül, Randnr. 72 und die dort zitierte Rechtsprechung).

66. Dies gilt insbesondere für Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80, der kein reiner Programmsatz ist, sondern

auf dem Gebiet der Arbeits- und Entgeltbedingungen einen eindeutigen und unbedingten Grundsatz aufstellt, der ausreichend bestimmt ist, um von einem nationalen Gericht angewandt werden zu können, und der daher geeignet ist, die Rechtsstellung des Einzelnen zu regeln (vgl. entsprechend Urteile Eddline El-Yassini, Randnr. 31, und Sürül, Randnr. 74).

67. Angesichts dieser Erwägungen ist Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten zuzuerkennen, die impliziert, dass die türkischen Staatsangehörigen, für die diese Bestimmung gilt, das Recht haben, sich vor den Gerichten des Aufnahmemitgliedstaats auf sie zu berufen.

Zur Tragweite von Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80

68. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den fünf türkischen Staatsangehörigen, die im Wahlvorschlag der Wählergruppe Gemeinsam für die Wahl zur Vollversammlung der Arbeiterkammer im Land Vorarlberg gestrichen wurden, ohne Frage um Arbeitnehmer handelt, die im Sinne von Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 dem regulären Arbeitsmarkt eines Mitgliedstaats angehören, so wie dieser Begriff in der Rechtsprechung des Gerichtshofes präzisiert worden ist (vgl. zum selben Begriff regulärer Arbeitsmarkt in Artikel 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 zuletzt Urteil vom 19. November 2002 in der Rechtssache C-188/00, Kurz, Slg. 2002, I-10691, Randnrn. 37 und 39 bis 41).

69. Die genannten türkischen Arbeitnehmer fallen damit eindeutig in den persönlichen Anwendungsbereich des Artikels 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80.

70. Es wird auch nicht bezweifelt, dass die fünf türkischen Arbeitnehmer, um die es im Ausgangsverfahren geht, abgesehen von der österreichischen Staatsbürgerschaft alle in den einschlägigen nationalen Vorschriften enthaltenen Voraussetzungen für die Wählbarkeit erfüllen und dass ihre Bewerbung für die Wahl zur Vollversammlung der Arbeiterkammer des Landes Vorarlberg nur wegen ihrer türkischen Staatsangehörigkeit abgelehnt wurde.

71. Damit ist zu prüfen, ob ein solches Staatsangehörigkeitsanfordernis als Voraussetzung für das Recht auf Wählbarkeit zur Vollversammlung von Arbeiterkammern im Aufnahmemitgliedstaat mit dem in Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 niedergelegten Verbot jeder Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit im Bereich der Arbeitsbedingungen vereinbar ist.

72. Insoweit ist zu bemerken, dass der Gerichtshof seit dem Urteil Bozkurt, Randnummern 14, 19 und 20, in ständiger Rechtsprechung aus dem Wortlaut der Artikel 12 des Assoziierungsabkommens und 36 des Zusatzprotokolls sowie aus dem Zweck des Beschlusses Nr. 1/80, der auf die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Anlehnung an die Artikel 48, 49 und 50 EG-Vertrag gerichtet ist, hergeleitet hat, dass die im Rahmen dieser Artikel geltenden Grundsätze soweit wie möglich auf die türkischen Arbeitnehmer, die die im Beschluss Nr. 1/80 eingeräumten Rechte besitzen, übertragen werden müssen (u. a. Urteil vom 10. Februar 2000 in der Rechts-

sache C-340/97, Nazli, Slg. 2000, I-957, Randnrn. 50 bis 55 und die dort zitierte Rechtsprechung).

73. Daraus folgt, dass bei der Bestimmung der Tragweite des in Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 vorgesehenen Diskriminierungsverbots in Bezug auf die Arbeitsbedingungen darauf abzustellen ist, wie der gleiche Grundsatz im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die Angehörige der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind, ausgelegt wird.

74. Eine solche Auslegung ist um so mehr gerechtfertigt, als die genannte Vorschrift nahezu denselben Wortlaut hat wie Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag.

75. Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts und insbesondere dieser Vertragsbestimmung ist nach ständiger Rechtsprechung eine nationale Regelung mit dem grundlegenden Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit unvereinbar, die Arbeitnehmern mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats bei Wahlen innerhalb von Einrichtungen wie den Berufskammern, denen gegenüber die betreffenden Arbeitnehmer anschluss- und beitragspflichtig sind und die mit der Verteidigung und der Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer betraut sind sowie eine beratende Funktion bei der Gesetzgebung ausüben, das aktive und/oder passive Wahlrecht versagt (Urteile ASTI I und ASTI II).

76. Der Gerichtshof hat daraus in den genannten Urteilen gefolgert, dass das Gemeinschaftsrecht der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften entgegensteht, die im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigte Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten bei den Wahlen der Mitglieder solcher Einrichtungen vom aktiven oder passiven Wahlrecht ausschließt.

77. Wie in den Randnummern 73 und 74 des vorliegenden Urteils ausgeführt, erlegt Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 jedem Mitgliedstaat in Bezug auf die Arbeitsbedingungen der türkischen Arbeitnehmer, die seinem regulären Arbeitsmarkt angehören, die gleichen Verpflichtungen auf, wie sie gegenüber den Staatsangehörigen der anderen Mitgliedstaaten bestehen.

78. Folglich ist in Anbetracht der Grundsätze, die im Rahmen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats gelten und die entsprechend auf die türkischen Arbeitnehmer anzuwenden sind, denen die im Beschluss Nr. 1/80 enthaltenen Rechte zugute kommen, eine nationale Regelung, nach der das Recht auf Wählbarkeit in eine Einrichtung zur Vertretung und Verteidigung der Interessen von Arbeitnehmern wie die österreichischen Arbeiterkammern vom Besitz der Staatsangehörigkeit des Aufnahmemitgliedstaats abhängt, als unvereinbar mit Artikel 10 Absatz 1 dieses Beschlusses anzusehen.

79. Wie die Kommission zu Recht hervorhebt, ist diese Auslegung im Übrigen die einzige, die dem Zweck und der Systematik des Beschlusses Nr. 1/80 entspricht, der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herstellen und die Integration der türkischen Staatsangehörigen, die die Voraussetzungen einer der Bestimmungen dieses Beschlusses erfüllen und damit in den Genuss der darin vorgesehenen Rechte kommen, im Aufnahmemitgliedstaat fördern soll (Urteil Kurz, Randnrn. 40 und 45). Denn die Tatsache, dass den türkischen Arbeitnehmern, die

in einem Mitgliedstaat rechtmäßigbeschäftigt sind, dieselben Arbeitsbedingungen gewährt werden wie den Arbeitnehmern, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind, stellt einen wichtigen Faktor beim Aufbau eines geeigneten Rahmens für die schrittweise Integration der türkischen Wanderarbeitnehmer dar.

80. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Vorarlberg (im Folgenden: Kammer) sowie die österreichische Regierung tragen demgegenüber im Wesentlichen vor, der Begriff sonstige Arbeitsbedingungen in Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 erstrecke sich nicht auf das Recht der türkischen Arbeitnehmer auf Teilnahme an den Wahlen zu gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, wie sie die österreichischen Arbeiterkammern darstellten. Dieser Begriff habe nämlich eine engere Tragweite als der gleiche Begriff in Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag, da die letztgenannte Bestimmung durch die Verordnung Nr. 1612/68 konkretisiert worden sei, die sich in Artikel 8 Absatz 1 ausdrücklich auf gewerkschaftliche und diesen gleichgestellte Rechte beziehe, während es im Rahmen der Assoziation EWG-Türkei gerade an einer solchen Erläuterung fehle, und da die Assoziation weniger ehrgeizige Ziele verfolge als der EG-Vertrag. Daher könne die Rechtsprechung ASTI I und ASTI II im Rahmen der Assoziation nicht entsprechend angewandt werden.

81. Dieser Ansicht kann jedoch nicht gefolgt werden.

82. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass die Verordnung Nr. 1612/68 auf der Grundlage von Artikel 49 EG-Vertrag erlassen worden ist, wonach der Rat die erforderlichen Maßnahmen trifft, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 EG-Vertrag fortschreitend herzustellen.

83. Das Ziel der genannten Verordnung besteht also lediglich darin, die Vorschriften des Artikels 48 zu konkretisieren; als Maßnahme des abgeleiteten Rechts kann diese Verordnung den Bestimmungen des EG-Vertrags, zu deren Durchführung sie ergangen ist und die ihre Rechtsgrundlage darstellen, nichts hinzufügen.

84. Artikel 8 Absatz 1 der genannten Verordnung ist somit nur als besondere Ausprägung des in Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag enthaltenen Diskriminierungsverbots auf dem spezifischen Gebiet der Beteiligung der Arbeitnehmer an gewerkschaftlichen und diesen gleichgestellten Tätigkeiten anzusehen, die von Einrichtungen zur Vertretung und zur Verteidigung der Interessen der Arbeitnehmer ausgeübt werden (in diesem Sinne Urteil ASTI I, Randnr. 15).

85. Sodann ist darauf hinzuweisen, dass dem Begriff sonstige Arbeitsbedingungen im Sinne von Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag in Anbetracht des Charakters eines allgemeinen Grundsatzes, der dieser Bestimmung beizumessen ist und der im Übrigen nur eine spezifische Ausprägung des in Artikel 7 Absatz 1 EG-Vertrag verankerten fundamentalen Verbotes der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit darstellt, ein weiterer Anwendungsbereich zuzuerkennen ist, da die genannte Bestimmung die Gleichbehandlung in Bezug auf all das vorsieht, was sich unmittelbar oder mittelbar auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Aufnahmemitgliedstaat bezieht. Wie sich aus den Randnummern 82 bis 84 des vorliegenden Urteils ergibt, ist

diese Regel durch die besonderen Bestimmungen der Verordnung Nr. 1612/68 lediglich durchgeführt und konkretisiert worden.

86. Unter diesen Umständen sind Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag und Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung Nr. 1612/68 Ausdruck desselben allgemeinen Verbotes der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit, das zu den fundamentalen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört.

87. Diese Feststellung wird durch Randnummer 11 des Urteils ASTI I bestätigt, wonach das in Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag geregelte fundamentale Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit in mehreren Einzelvorschriften der Verordnung Nr. 1612/68 – zu denen auch die Artikel 7 und 8 gehören – wiederholt wird. Sie wird auch dadurch bekräftigt, dass der Gerichtshof im Urteil ASTI II die Vertragsverletzung des betroffenen Mitgliedstaats auf der doppelten Grundlage dieser beiden Bestimmungen gemeinsam festgestellt hat.

88. Schließlich ist daran zu erinnern, dass sowohl aus dem Wortlaut des Artikels 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80, der praktisch mit dem des Artikels 48 Absatz 2 EG-Vertrag übereinstimmt, als auch aus einem Vergleich der Ziele und des Zusammenhangs des Assoziierungsabkommens mit denen des EG-Vertrags hervorgeht, dass kein Grund besteht, Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 eine andere Tragweite beizumessen, als sie der Gerichtshof in den Urteilen ASTI I und ASTI II Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag beigelegt hat.

89. Auch wenn Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 keinen Grundsatz der Freizügigkeit der türkischen Arbeitnehmer in der Gemeinschaft aufstellt, während Artikel 48 EG-Vertrag für die Gemeinschaftsangehörigen den Grundsatz der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verankert, so gewährt doch dieser Artikel 10 Absatz 1 den Arbeitnehmern türkischer Staatsangehörigkeit, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat beschäftigt sind, ein Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich des Arbeitsentgelts und der sonstigen Arbeitsbedingungen, das den gleichen Umfang hat wie das den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten durch Artikel 48 Absatz 2 EG-Vertrag mit ähnlichen Worten zuerkannte Recht (vgl. entsprechend Urteil Pokrzeptowicz-Meyer, Randnrn. 40 und 41).

90. Die Kammer macht weiter geltend, dass, selbst wenn das Recht auf Wählbarkeit zur Vollversammlung der österreichischen Arbeiterkammern in den Anwendungsbereich von Artikel 10 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 fiel, es sich bei diesen Kammern um öffentlich-rechtliche Einrichtungen handelte, die an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse beteiligt seien, was den Ausschluss ausländischer Arbeitnehmer von der Wählbarkeit zu den Organen solcher Einrichtungen rechtfertige.

91. Dazu ist jedoch sogleich zu bemerken, dass nach den

Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs im Vorlagebeschluss sämtliche Erwägungen der Urteile ASTII und ASTI II – darunter auch die mangelnde Beteiligung der luxemburgischen Berufskammern, um die es in den Rechtssachen, die zu diesen Urteilen geführt haben, ging, an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse – auf die österreichischen Arbeiterkammern übertragbar sind und diese keinen Anteil an der Hoheitsverwaltung haben können.

92. Hinzu kommt, dass nach ständiger Rechtsprechung die Nichtanwendung der Regeln des Artikels 48 EG-Vertrag auf Tätigkeiten, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sind, jedenfalls eine Ausnahme von einer Grundfreiheit darstellt und daher so ausgelegt werden muss, dass sich ihre Tragweite auf das Maß dessen beschränkt, was zur Wahrung der Interessen, deren Schutz diese Ausnahme den Mitgliedstaaten erlaubt, unbedingt notwendig ist. Die Ausnahme kann es daher nicht rechtfertigen, dass ein Mitgliedstaat allgemein jede Mitwirkung an einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung wie den österreichischen Arbeiterkammern einem Staatsangehörigkeitserfordernis unterwirft, sondern erlaubt es nur, gegebenenfalls ausländische Arbeitnehmer von bestimmten Tätigkeiten der fraglichen Einrichtung auszuschließen, die als solche tatsächlich eine unmittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse mit sich bringen (u. a. Urteil ASTI I, Randnr. 19).

93. Folglich kann bei ausländischen Arbeitnehmern, denen ein Anspruch auf Gleichbehandlung hinsichtlich des Arbeitsentgelts und der sonstigen Arbeitsbedingungen zusteht, der Ausschluss vom Recht auf Wählbarkeit in eine Einrichtung zur Vertretung und zur Verteidigung der Interessen der Arbeitnehmer wie die österreichischen Arbeiterkammern weder durch die Rechtsnatur der fraglichen Einrichtung nach nationalem Recht noch durch den Umstand gerechtfertigt werden, dass einige Funktionen dieser Einrichtung mit einer Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden sein könnten (Urteil ASTI I, Randnr. 20).

Anmerkung

Der EuGH hatte auf Vorlage des Verfassungsgerichtshofs in Wien zu entscheiden, ob die Republik Österreich bei der Wahl zur Vollversammlung ihrer Arbeiterkammern unter Berufung auf § 21 Ziff. 3 des österreichischen Arbeiterkammergesetzes türkische Arbeitnehmer von der Wählbarkeit ausnehmen darf¹⁾. Im Ausgangsfall ging es um eine Wahlanfechtung, die die Wahl zur Vollversammlung der Arbeiterkammer im Bundesland Vorarlberg betraf: Es waren dort türkische Staatsangehörige wegen fehlender österreichischer Staatsangehörigkeit von einem Wahlvorschlag gestrichen worden. Nach dem Urteil der 6. Kammer des Gerichtshofs ist die österreichische Regelung nicht mit dem zwischen der EWG und der Türkei geschaffenen Assoziationsrecht zu vereinbaren. Die Entscheidung überrascht nicht. Sie entspricht sowohl den Schlußanträgen von Generalanwalt Jacobs vom 12.12.2002 wie auch der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofs. Auch in der Literatur war ganz überwiegend die nämliche Auffassung für richtig befunden worden, zuletzt in

1) (ö)BGBL. 1991/626 i.d.F. BGBL. I, 1998/166; näher zu den Arbeiterkammern als Institutionen berufsständischer Interessenvertretung Hänlein, ZESAR 2003, S. 6 f.

dieser Zeitschrift²⁾. Angesichts dessen kann sich die Besprechung des Urteils auf wenige Bemerkungen beschränken.

1. Unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 10 Abs. 1

ARB 1/80

Die für den österreichischen Fall entscheidende Vorschrift ist Art. 10 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1 des Assoziationsrates EWG/Türkei vom 19.9.1980 (ARB 1/80)³⁾. Gem. Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 "räumen die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft den türkischen Arbeitnehmern, die dem regulären Arbeitsmarkt angehören, eine Regelung ein", die gegenüber den Arbeitnehmern aus der Gemeinschaft hinsichtlich des Arbeitsentgelts und der sonstigen Arbeitsbedingungen jede Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ausschließt. Der Gerichtshof befaßte sich zunächst mit der zweiten Vorlagefrage des österreichischen Verfassungsgerichtshofs und entschied, Art. 10 ARB 1/80 habe in den Mitgliedstaaten unmittelbare Wirkung, denn die Bestimmung stelle „in klaren, eindeutigen und unbedingten Worten“ das Verbot für die Mitgliedstaaten auf, türkische Wanderarbeitnehmer hinsichtlich der Arbeitsbedingungen zu diskriminieren (Urteil, Rz. 56 ff.). Angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Parallelvorschrift im Kooperationsabkommen EWG/Marokko war dieser Befund so eindeutig, daß das deutsche Bundesarbeitsgericht vor einiger Zeit gar von einer Vorlage zu Art. 10 ARB 1/80 abgesehen hatte⁴⁾.

2. Wählbarkeit zur Arbeiterkammer als „Arbeitsbedingung“ i.S. d. Art. 10 I ARB 1/80

Als etwas weniger eindeutig konnte man die Frage ansehen, ob die Wählbarkeit zur Arbeiterkammer als „sonstige Arbeitsbedingung“ anzusehen ist, die dem sachlichen Anwendungsbereich des arbeitsrechtlichen Diskriminierungsverbots zugerechnet werden kann. Der Gerichtshof hat diese Frage bejaht und seine Auffassung mit zwei Argumenten positiv begründet; zudem hat er zwei der Gegenargumente der Arbeiterkammer Vorarlberg ausdrücklich widerlegt.

a) Das erste positive Argument lautet, bei der Auslegung von Vorschriften des Assoziationsrechts EWG/Türkei müßten soweit wie möglich die im Rahmen der Art. 48, 49 und 50 EGV [bzw. Art. 39 ff. EG] geltenden Grundsätze angewendet werden, ein Auslegungsprinzip, das der Gerichtshof mit Blick auf den Zweck des primären Assoziationsrechts wie auch des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 („schrittweise Herstellung der

Freizügigkeit der Arbeitnehmer in Anlehnung an die Art. 48, 49 und 50 EG-Vertrag“) in ständiger Rechtsprechung praktiziert⁵⁾ (Urteil, Rz. 72). Das arbeitsrechtliche Diskriminierungsverbot des Art. 10 sei deshalb ebenso auszulegen, wie der fast wortgleiche Art. 48 Abs. 2 EGV [= Art. 39 Abs. 2 EG] (Urteil, Rz. 73 f.). Im Anschluß wird unter Bezugnahme auf die ASTI-Rechtsprechung des Gerichtshofs⁶⁾ knapp dargelegt, daß u.a. die Versagung der Wählbarkeit zu Einrichtungen wie den österreichischen Arbeiterkammern mit dem Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbaren sei, was entsprechend im Rahmen des Art. 10 ARB 1/80 zu gelten habe (Urteil, Rz. 75 - 78).

Das zweite positive Argument besteht in einem unmittelbaren Hinweis auf „Zweck und Systematik des Beschlusses Nr. 1/80“; dem Ziel der „schrittweisen Integration der türkischen Wanderarbeitnehmer“ entspreche allein die vom Gerichtshof vorgenommene Auslegung (Urteil, Rz. 79).

Generalanwalt Jacobs hatte die weite Auslegung des Begriffs der Arbeitsbedingungen in Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 ergänzend mit einem Hinweis auf die in der Präambel und in Artikel 136 EG angesprochenen sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer begründet und überdies auf die Gefahr hingewiesen, daß die österreichische Praxis Einfluß und Legitimität der Arbeitnehmervertretungen untergraben könne (Schlußanträge, Rz. 46). Dieses Argument hat der Gerichtshof nicht aufgegriffen. Möglicherweise war ihm der Hinweis auf die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer zu vage und pauschal; vielleicht war ihm das Argument „Gewicht von Arbeitnehmervertretungen“ zu wenig normativ gesichert.

b) Das erste Gegenargument, das die Kammer des EuGH widerlegt, bezieht sich darauf, daß Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 enger formuliert ist als die Parallelvorschrift des gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechts, Art. 8 der VO (EWG) 1612/68, eine Vorschrift, die das Gleichbehandlungsgebot ausdrücklich auf gewerkschaftliche und gleichgestellte Rechte bezieht (Urteil, Rz. 80)⁷⁾. Entsprechend dem gedanklichen Ausgangspunkt, Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 sei im Lichte des Art. 48 Abs. 2 EGV-Vertrag auszulegen, erklärt die Kammer diesen Formulierungsunterschied – unter Hinweis auf die ASTI-Rechtsprechung – für irrelevant, da die deutlichere Formulierung des Art. 8 der VO 1612/68 als Ausprägung des primärrechtlich verankerten fundamentalen Verbotes der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit anzusehen sei (Urteil, Rz. 81 - 89).

Die Arbeiterkammer Vorarlberg hatte die Beschränkung der Wählbarkeit außerdem mit dem Argument gerechtfertigt, daß es sich bei diesen Kammern um öffentlich-rechtliche Einrichtungen mit hoheitlichen Befugnissen handele. Dieses Argument war schon deshalb schwach, weil die Kammern schon nach Auffassung des vorlegenden Verfassungsgerichtshofs keinen Anteil an der Hoheitsverwaltung haben (Urteil, Rz. 91). Sodann erinnert der Gerichtshof auch hier an die ASTI-Rechtsprechung, derzufolge die öffentlich-rechtliche Natur einer Arbeitnehmervertretung nicht die generelle Beschränkung der Wählbarkeit rechtfertige, sondern allenfalls einen Ausschluß gewählter ausländischer Arbeitnehmer von konkreten Tätigkeiten, die sich als hoheitlich darstellen (Urteil Rz. 91 - 93).

Weitere Argumente der Arbeiterkammer in diesem Zu-

2) *Hänlein*, ZESAR 2003, S. 6 ff.

3) Näher zum Assoziationsrecht EWG/Türkei *Hänlein*, ZESAR 2003, S. 6 (8 f. m.w. N.).

4) BAG AP § 57b HRG Nr. 24 = NZA 2000, 831 (832 f.) unter Bezugnahme auf EuGH, Slg. 1999, I-1209 (Eddline El-Yassini); der EuGH weist nunmehr auch auf eine Parallelentscheidung hin, die das Europa-Abkommen der Europäischen Gemeinschaften mit Polen betrifft: EuGH, Slg. 2002, I-1049 (Pokrzeptowicz-Meyer).

5) EuGH, Slg. 1995, I-1475 (Bozkurt), Rdnrn.14, 19 u. 20; EuGH, Slg. 2000, I-957 (Nazli), Rdnrn. 50 - 55.

6) Dazu *Hänlein*, ZESAR 2003, S. 6 ff. (8).

7) Zu Art. 7 u. 8 des VO (EWG) 1612/68 und zu den Vorläuferregelungen *Hänlein*, ZESAR 2003, S. 6 ff. (9).

sammenhang übergeht der Gerichtshof mit Schweigen. Dies gilt für das Grundsatzargument, die Arbeiterkammern unterlägen als Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Demokratieprinzip, und die Teilnahme am demokratischen Prozeß erfordere die Staatsangehörigkeit (vgl. Schlußanträge, Rz. 50). Aus dem Schweigen des Gerichtshofs folgt womöglich, daß er von wirtschaftsdemokratischem Denken nichts hält, daß er die Arbeiterkammern nicht als politische Instanzen, sondern als organisierte Interessenvertretungen betrachtet⁸⁾. Dies ist dem Gerichtshof offenbar so selbstverständlich, daß er auf einen weiteren von der Arbeiterkammer betonten Gesichtspunkt ebenfalls nicht eingeht: daß nämlich das passive Wahlrecht türkischer Arbeitnehmer in bezug auf die Wahlen für die Organe der sozialen Sicherheit vom Gebot der Gleichbehandlung ausdrücklich ausgenommen ist (vgl. dazu Schlußanträge 52 und 60)⁹⁾. Es scheint also auf der Hand zu liegen, daß die Träger der sozialen Sicherheit der staatlich-politischen Sphäre angehören, der die Arbeiterkammern gerade nicht zugeschlagen werden können.

3. Konsequenzen des Urteils

a) Im Ausgangsverfahren des österreichischen Verfassungsgerichtshofs hängt der Erfolg der Wahlanfechtung davon ab, daß die behauptete Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens nachgewiesen ist und daß diese auf das Wahlergebnis von Einfluss war bzw. sein konnte. Vom Vorliegen der zweiten Voraussetzung ist der Verfassungsgerichtshof offenbar ausgegangen, denn andernfalls hätte er die Sache nicht nach Luxemburg gebracht. Nachdem nun auch die Rechtswidrigkeit des Wahlverfahrens feststeht, wird der Wahlanfechtung wohl stattzugeben sein. Angesichts der ohnehin turnusmäßig bevorstehenden Wahlen zur Arbeiterkammer mag es allerdings sein, daß das Rechtsschutzbedürfnis für die Wahlanfechtung als solche entfällt; sinnvoll wäre in diesem Fall eine die Rechtswidrigkeit der Wahl lediglich feststellende Entscheidung.

b) Nach dem Urteil des EuGH steht fest, daß die bisherige Handhabung des § 21 Ziff. 3 AKG mit Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 als vorrangigem Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbaren ist.

Auf diese Regelung können sich die betroffenen Arbeitnehmer wegen des "Vorrangs des Gemeinschaftsrechts" zwar ungeachtet der abweichenden österreichischen Vorschrift unmittelbar berufen. Gleichwohl ist die Republik Österreich gehalten, ihre Regelung an das europäische Recht anzupassen. Aufgrund der Fortgeltung einer gegen das EG-Recht verstößenden nationalen Vorschrift verbleibt trotz der unmittelbaren Geltung der EG-rechtlichen Regelung aus Sicht der Normadressaten ein Zustand der Ungewißheit hinsichtlich der Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen. Diesen Zustand muß der Mitgliedstaat nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs beseitigen¹⁰⁾. Aus diesem Grund dürfte es auch nicht genügen, den Wortlaut des § 21 Nr. 3 AKG unverändert zu lassen und auf die europarechtskonforme Auslegung der Vorschrift zu setzen¹¹⁾. Da die seinerzeit zuständige Bundesministerin für Arbeit-, Gesundheit und Soziales im Wahlanfechtungsverfahren ebenfalls von der Rechtswidrigkeit des Verfahrens ausgegangen war und lediglich den Einfluß des Verfahrensfehlers auf das Wahlergebnis bestritten hatte, sollte eine Anpassung der betreffenden Vorschrift kein allzu großer Schritt sein.

Es kommt hinzu, daß eine Änderung der österreichischen Praxis nicht allein mit Blick auf das Assoziationsrecht EWG/Türkei geboten ist, sondern auch mit Blick auf das EG-Recht selbst, werden doch nach § 21 Ziff. 3 AKG auch Arbeitnehmer aus den EG-Mitgliedstaaten vom passiven Wahlrecht zu den Organen der Arbeiterkammer ausgenommen. Daß dies gemeinschaftsrechtswidrig ist, steht seit dem ASTI II-Verfahren des EuGH¹²⁾ fest und wird in den Gründen der jüngsten Entscheidung neuerlich bestätigt.

c) Noch eine Weiterung ist zu bedenken: Die Republik Österreich hatte zwar bereits im Jahr 1993 ihr Betriebsverfassungsrecht insofern vorausschauend an das Europarecht angepaßt, als damals die Wählbarkeit zum Betriebsrat auf solche Arbeitnehmer erstreckt wurde, die den Mitgliedsstaaten des EWR angehören¹³⁾. Türkische Arbeitnehmer sind von der Wählbarkeit zum Betriebsrat jedoch nach wie vor ausgeschlossen. Daß dies mit Art. 10 Abs. 1 ARB 1/80 nicht zu vereinbaren ist, steht nach dem Urteil vom 8. Mai 2003 völlig außer Frage.

d) Im Hinblick auf die Beschränkungen des passiven Wahlrecht bei der Wahl zu den Arbeiterkammern und bei der Wahl zu den Betriebsräten hat die Kommission bereits im Jahr 2001 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich eingeleitet und den Vorwurf erhoben, die österreichischen Regelungen seien unvereinbar mit dem EG-Vertrag, mit dem EWR-Vertrag und mit verschiedenen (!) von der Gemeinschaft geschlossenen Assoziierungsabkommen¹⁴⁾. Nach der Entscheidung vom 23. Mai 2003 ist es nicht schwierig, zum Ausgang dieses Verfahrens Prognosen abzugeben. Die Republik Österreich wird der Feststellung der Vertragsverletzung auch durch eine zügige Reform ihres nationalen Rechts kaum mehr entgehen können, denn im Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 226 EG ist maßgeblicher Zeitpunkt der Beurteilung der Ablauf der von der Kommission in ihrer Stellungnahme gesetzten Frist¹⁵⁾.

8) Dazu bereits *Hänlein*, ZESAR 2003, S. 6 ff. (11).

9) Art. 3 Abs. 2 des sozialrechtlichen Beschlusses Nr. 3 des Assoziationsrates EWG/Türkei vom 19.9.1980 (ARB 3/80), der insoweit die entsprechende Regelung in Art. 3 Abs. 2 der VO(EWG) 1408/71 übernimmt.

10) EuGH, Slg. 1986, S. 2956, Rdnr. 11 (Kommission/Italien); EuGH Slg. 1988, 2139, Rdnr. 10, Rs. 74/86 (.....).

11) Vgl. *Resch*, Passives Wahlrecht zur Arbeiterkammer und Europarecht unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsstellung türkischer Staatsangehöriger, Linz, 1999, S. 22.

12) EuGH Slg. 1994, I- 1891 ff. - Kommission/Luxemburg ("ASTI II").

13) Dazu mit Nachweisen *Feik*, Zur verfassungs-, völker- und europarechtswidrigen Regelung der Mitbestimmungsbefugnisse ausländischer Arbeitnehmer, in: *Aichreiter* (Hrsg.), Recht (v) erlassen, Festschrift für Herbert Hofer-Zeni zum 60. Geburtstag, Wien 1998, S. 57 ff. (65).

14) Rs. C-465/01; vgl. den Hinweis in den Schlußanträgen des Generalanwalts, Rz. 28 - 30; zu denken ist hier an die Kooperationsabkommen mit Algerien, Marokko und Tunesien sowie an die Europaabkommen mit den mittel- und osteuropäischen Staaten; vgl. dazu mit Nachweisen *Hanau* in: *Hanau/Steinmeyer/Wank*, Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts, 2002, S. 481 ff. und 484 ff.

15) Vgl. Schlußanträge des Generalanwalts *Jacobs* vom 15.3.1994 zur Rechtssache „ASTI II“, EuGH Slg. 1994, I- 1891 ff. (1893, Nr. 7) - Kommission/Luxemburg -.

Prof. Dr. Andreas Hänlein, Universität Kassel