



Aktueller Begriff - Europa

Stillhalteklauseln im Assoziierungsabkommen zwischen der Türkei und der EU

In seinem aktuellen Urteil in der **Rechtssache L. Demirkan (C-221/11)** hat der EuGH entschieden, dass nach dem Assoziierungsabkommen mit der Türkei der **Begriff „freier Dienstleistungsverkehr“** nicht den Empfang von Dienstleistungen (passive Dienstleistungsfreiheit) umfasst. Damit ist nun geklärt, dass die Einreise türkischer Staatsangehöriger weiterhin einer Visumpflicht unterworfen sein kann, auch wenn anlässlich der Reise Dienstleistungen in Anspruch genommen werden. In der Vergangenheit hatte der EuGH durch eine weite Auslegung des Assoziationsrechts die Rechte türkischer Staatsangehöriger vielfach gestärkt. Anders als in den vorigen Fällen, in denen türkische Staatsangehörige in der EU aktiv eine wirtschaftliche Tätigkeit erbringen wollten, betraf das aktuelle Urteil nur die passive Entgegennahme einer Wirtschaftsleistung. In der anhängigen **Rechtssache C. Demir (C-225/12)** ist offen, ob der Gerichtshof – nun im Zusammenhang mit dem **Zugang türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt** – seine alte Rechtsprechungslinie fortführen oder auch hier zu einer restriktiven Auslegung kommen wird.

Zur Rechtssache L. Demirkan: Die türkische Klägerin L. Demirkan wandte sich gegen die Versagung eines Visums für einen Familienbesuch in Deutschland. Das in zweiter Instanz angerufene Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg legte dem EuGH die Frage vor, ob das Assoziierungsabkommen auch neue Beschränkungen des Dienstleistungsempfangs verbiete. Falls dies bejaht würde, fragte es weiterhin, ob die Visumpflicht nur unzulässig sei, wenn Zweck einer Reise die Inanspruchnahme einer konkreten Dienstleistung sei, oder bereits dann, wenn nur anlässlich eines Verwandtenbesuchs gegebenenfalls Dienstleistungen in Anspruch genommen werden.

Die Türkei und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft haben 1963 ein Assoziierungsabkommen mit dem Ziel geschlossen, die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen auszubauen und so den Beitritt der Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern. In dem Zusatzprotokoll von 1973 (ZP) ist festgelegt worden, dass die Parteien **keine neuen Beschränkungen des Dienstleistungsverkehrs einführen** dürfen (Art. 41 Abs. 1 ZP, „Stillhalteklausele“). Der EuGH hat in der später in Deutschland eingeführten **Visumpflicht für Dienstleistungserbringer bereits einen Verstoß gegen die Stillhalteklausele** gesehen (Rechtssache C-228/06 – Soysal und Savatli). Für Dienstleistungsempfänger stand eine solche Entscheidung noch aus. Im Ausgangsverfahren trug die Klägerin vor, dass auch die Visumpflicht für Dienstleistungsempfänger rechtswidrig sei. Sie begründete dies u.a. damit, dass sich die Vertragsparteien nach Art. 14 des Assoziierungsabkommens vom Unionsrecht leiten lassen sollen und dass der Dienstleistungsbegriff des Art. 56 AEUV nicht nur die Erbringung, sondern auch den Empfang einer Dienstleistung umfasse. Der Generalanwalt hielt diese weite Auslegung jedoch nicht für übertragbar, da das Unionsrecht und das Assoziierungsabkommen unterschiedliche Ziele verfolgten. Während ersteres darauf gerichtet sei, einen gemeinsamen Wirtschaftsmarkt ohne Binnengrenzen und Hemmnisse zu schaffen, der insbesonde-

re durch die Freizügigkeit seiner Unionsbürger geprägt sei, verfolge letzteres ausschließlich einen wirtschaftlichen Zweck.

Der EuGH ist dieser Argumentation gefolgt. Der **Dienstleistungsbegriff in der Stillhalteklausele sei anders auszulegen als der in Art. 56 AEUV**, da Ziel und Kontext beider Regelungen nicht vergleichbar seien. Erst im Jahr 1984 habe der EuGH in der Rechtssache Luisi und Carbone (C-286/82 u.a.) entschieden, dass von der unionsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit auch Dienstleistungsempfänger geschützt seien. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass bei der Einigung über das ZP eine derart weite Auslegung gewollt gewesen sei. Zudem habe auch der Assoziationsrat einen solchen Willen nicht erkennen lassen.

Eine **gegenteilige Entscheidung hätte die Visumerfordernisse für türkische Staatsangehörige faktisch außer Kraft gesetzt**: Türkische Staatsangehörige hätten jedenfalls dann kein Visum benötigt, wenn sie zum Zwecke des Empfangs einer Dienstleistung einzureisen wünschten. Weiter hätte der EuGH entscheiden müssen, ob auch die hypothetische Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Dienstleistung – die es letztlich bei jeder Reise gibt – ausgereicht hätte, die Visumpflicht entfallen zu lassen. Als Folge des Urteils bleibt eine etwaige Einführung von **Visaerleichterungen für türkische Dienstleistungsempfänger der politischen Ebene vorbehalten**.

Zur Rechtssache C. Demir: Gegenstand dieses anhängigen Vorabentscheidungsverfahrens ist die Klage eines türkischen Staatsangehörigen gegen die Versagung einer Aufenthaltserlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung in den Niederlanden, welche mit dem Fehlen der nach geltendem niederländischen Recht erforderlichen „vorläufigen Aufenthaltserlaubnis“ begründet wurde. Der Kläger sieht darin einen Verstoß gegen Art. 13 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 (AB Nr. 1/80), da zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Stillhalteklausele das Fehlen der „vorläufigen Aufenthaltserlaubnis“ kein ausreichender Grund für eine Versagung gewesen sei.

Nach der Stillhalteklausele in Art. 13 AB Nr. 1/80 dürfen die EU-Mitgliedstaaten **für Arbeitnehmer keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt einführen**. Anders als bei Art. 41 ZP gilt dies dem Wortlaut nach aber nur für türkische Staatsangehörige, die sich **ordnungsgemäß im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhalten**. Der Kläger des Ausgangsverfahrens macht geltend, dass es für die Anwendung von Art. 13 AB Nr. 1/80 nicht darauf ankomme, ob er sich – durch die mittlerweile erforderliche „vorläufige Aufenthaltserlaubnis“ legitimiert – rechtmäßig in den Niederlanden aufhalte. Das in zweiter Instanz angerufene Gericht hat den EuGH daraufhin mit der Frage nach der Klärung der Tragweite der Stillhalteklausele und den Voraussetzungen ihrer Anwendung befasst. Während nämlich Art. 41 ZP türkische Staatsangehörige nach der Rechtsprechung des EuGH unabhängig von ihrem ordnungsgemäßen Aufenthalt schützt (Rechtssache C-16/05 – Tım und Dari), hat der Gerichtshof für die Anwendung von Art. 13 AB Nr. 1/80 bereits entschieden, dass es **entscheidend auf die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts der Arbeitnehmer ankomme** (Rechtssache C-317/01 – Abatay). Dennoch hat der **Generalanwalt** mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Stillhalteklausele sicherzustellen, im konkreten Fall **vorgeschlagen, auf die Voraussetzung des ordnungsgemäßen Aufenthalts zu verzichten**. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit der EuGH dem folgen und beide Stillhalteklausele mit Blick auf ihre Anwendbarkeit – trotz der Unterschiede im Wortlaut – gleich auslegen wird.

Quellen:

- EuGH, Rs. C-221/11 (Demirkan) vom 24. September 2013, abrufbar unter <http://curia.europa.eu>
- Aktueller Begriff vom 6. Mai 2013: Visumfreie Einreise für Dienstleistungsempfänger aus der Türkei?, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2013/Visumfreie_Einreise.pdf
- EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts in der Rs. C-225/12 (C. Demir) vom 11. Juli 2013, abrufbar unter <http://curia.europa.eu>
- A. Wiesbrock, Political Reluctance and Judicial Activism in the Area of Free Movement of Persons: The Court as the Motor of EU-Turkey Relations?, in: European Law Journal, Vol. 19, No. 3, May 2013, 422 ff.