



Aktueller Begriff Europa

Visumfreie Einreise für Dienstleistungsempfänger aus der Türkei? – Schlussanträge in der Rs. C-221/11 (Demirkan)

Die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige beschäftigt zur Zeit nicht nur die Politik, sondern auch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). In der Rechtssache (Rs.) Demirkan hat dieser im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens zu prüfen, ob das Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Türkei (Assoziationsabkommen) einer Visumpflicht für türkische Staatsangehörige entgegensteht, die zum Zwecke des Verwandtenbesuchs nach Deutschland einreisen wollen. Seit dem 11. April 2013 liegen die Schlussanträge des Generalanwalts Villalón vor. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Visumpflicht mit dem Assoziationsrecht in Einklang stehe.

Rechtlicher Hintergrund: Im Jahre 1973 ist das Zusatzprotokoll (ZP) zu dem Assoziationsabkommen in Kraft getreten. In Art. 41 ZP ist geregelt, dass die Vertragsparteien untereinander keine neuen Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs einführen (sog. Stillhalteklause). Zum damaligen Zeitpunkt brauchten türkische Staatsangehörige für die Einreise nach Deutschland nur dann ein Visum, wenn sie eine Erwerbstätigkeit ausüben wollten. Besuchsaufenthalte waren von der Visumpflicht befreit. Zwischenzeitlich wurde im Rahmen der gemeinsamen Visapolitik eine allgemeine Visumpflicht für türkische Staatsangehörige eingeführt (vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 Aufenthaltsgesetz i.V.m. der EU-Verordnung Nr. 539/2001). Der EuGH hat darin bereits einen Verstoß gegen die Stillhalteklause in Bezug auf die Einreise türkischer Dienstleistungserbringer (Fernfahrer im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr) gesehen (Rs. C-228/06 [Soysal und Savatli]).

Innerhalb der Europäischen Union verbietet es Art. 56 AEUV, für Angehörige der Mitgliedstaaten den freien Dienstleistungsverkehr zu beschränken. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH schützt die den Unionsbürgern gewährte Dienstleistungsfreiheit nicht nur die Erbringer, sondern auch die Empfänger von Dienstleistungen – sog. passive im Gegensatz zur aktiven Dienstleistungsfreiheit (verbundene Rs. C-286/82 und C-26/83 [Luisi und Carbone]).

Ausgangsrechtsstreit: Die Klägerin Leyla Demirkan ist türkische Staatsangehörige. Nachdem ihr Antrag auf Erteilung eines Visums zum Besuch ihres in Deutschland lebenden Stiefvaters von den deutschen Behörden abgelehnt worden war, erhob sie Klage vor dem Verwaltungsgericht Berlin und machte ein Recht auf visumfreie Einreise geltend: Da die Möglichkeit bestehe, dass sie in Deutschland im Rahmen ihres Besuchsaufenthalts Dienstleistungen in Anspruch nehmen werde, falle sie unter den Schutz der Stillhalteklause. Weil zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Klause keine Visumpflicht bestanden habe, brauche sie auch gegenwärtig kein Visum für den Besuch ihres Stiefvaters. Während die Klage in der ersten Instanz abgewiesen wurde, hält das Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG) es für möglich, dass der Klägerin trotz der allgemeinen Visumpflicht für türkische Staatsangehörige ein Recht auf visumfreie Einreise zustehe. Dies würde allerdings zweierlei voraussetzen: Zum einen müsste die Stillhalteklause auch

die passive Dienstleistungsfreiheit erfassen. Zum anderen müsste sich ein solcher assoziationsrechtlicher Schutz der passiven Dienstleistungsfreiheit auch auf Verwandtenbesuche erstrecken, anlässlich derer möglicherweise Dienstleistungen in Empfang genommen werden.

Schlussanträge: Der Generalanwalt ist der Auffassung, dass die Stillhalteklausele die passive Dienstleistungsfreiheit nicht einschließt. Auch wenn in der Stillhalteklausele die übliche Terminologie für die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV verwendet worden sei, sei der Wortlaut wenig aussagekräftig, da ein Begriff in einem Abkommen zwischen der EU und einem Drittstaat nicht zwangsläufig dieselbe Bedeutung haben müsse wie ein gleichlautender Begriff in den Bestimmungen der EU-Verträge. Ebenso wenig lasse sich die Rechtsprechung zu den Unionsverträgen automatisch auf Übereinkommen mit Drittstaaten übertragen. Entscheidend dafür sei vielmehr, inwieweit die Ziele der Unionsverträge mit denen des jeweiligen Abkommens vergleichbar seien. Wie der EuGH in der Rs. C-371/08 (Zibell) bereits anerkannt habe, verfolge das Assoziationsabkommen mit der Türkei, neben der Eröffnung einer Beitrittsperspektive, eine „ausschließlich wirtschaftliche Zweckbestimmung“. Demgegenüber seien die Verträge der EU auf die Schaffung eines Binnenmarkts gerichtet. Ein solcher könne jedoch nur entstehen, wenn die Bürger über die wirtschaftliche Betätigung hinaus wahrgenommen und geschützt würden. Deswegen komme der Entwicklung der Unionsbürgerschaft und der mit ihr verbundenen Freizügigkeit eine besondere Bedeutung zu. Die für das Unionsrecht entwickelte passive Dienstleistungsfreiheit müsse vor diesem Hintergrund verstanden werden. Anders als für das aktive Erbringen von Dienstleistungen komme für deren Entgegennahme potentiell jede Person in Betracht. Während der Dienstleistungserbringer wirtschaftlich eng mit der geschützten Dienstleistung verbunden sei, müsse sich die Dienstleistung für ihren Empfänger nicht als wirtschaftliche Tätigkeit darstellen. Daher enthalte die passive Dienstleistungsfreiheit eine Schutzkomponente, die faktisch kaum von der Freizügigkeit zu trennen sei. Dies entspreche dem Ziel, unter Abbau aller Hemmnisse einen echten Binnenmarkt zu schaffen. Das Assoziationsabkommen mit der Türkei verfolge diese Zielsetzung jedoch nicht. Daher lasse sich die Rechtsprechung des Gerichtshofs nicht auf Art. 41 ZP übertragen. Es sei nicht anzunehmen, dass mit der Stillhalteklausele ein so sensibler Bereich wie die Freizügigkeit derart weitgehend geregelt werden sollte.

Sofern der Gerichtshof die passive Dienstleistungsfreiheit gleichwohl als vom Schutz des Art. 41 ZP umfasst ansähe, falle jedenfalls ein Verwandtenbesuch, anlässlich dessen nur die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Dienstleistungen besteht, nicht in den Schutzbereich. Der Schutz könne nur greifen, wenn die Inanspruchnahme von Dienstleistungen Zweck der geplanten Reise wäre.

Ausblick: Es ist durchaus denkbar, dass der EuGH in Weiterentwicklung seiner Rechtsprechung in der Rs. Soysal und Savatli anders entscheiden wird: So hat er etwa in den verbundenen Rs. C-317/01 und C-369/01 (Abatay und Sahin) geurteilt, dass die für Art. 56 AEUV geltenden Grundsätze „so weit wie möglich auf die türkischen Staatsangehörigen übertragen werden sollen“. Zudem hat der EuGH bislang nicht ausdrücklich entschieden, dass bei der Auslegung dem Zweck des Assoziationsabkommens Vorrang vor dem Wortlaut einzuräumen wäre. Die Erstreckung der Stillhalteklausele auf die passive Dienstleistungsfreiheit führte freilich zum Außerkraftsetzen des Visumserfordernisses für türkische Staatsangehörige in vielen Schengen-Staaten und hätte das faktische Leerlaufen der gemeinsamen Visapolitik zur Folge. Denn die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Dienstleistung besteht für jedermann anlässlich jeder Reise. Das Urteil des EuGH darf also mit Spannung erwartet werden.

Quelle: EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts in der Rs. C-221/11 – Demirkan (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CC0221:DE:HTML>), zuletzt abgerufen am 29.04.13)