



Ausarbeitung

Zur Visumpflicht für türkische Geschäftsleute

Zur Visumpflicht für türkische Geschäftsleute

Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 108/13 und WD 3 - 3000 - 202/13
Abschluss der Arbeit: 1. November 2013
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa
WD 3: Fachbereich Verfassung und Verwaltung

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Grundsatz: Visumpflicht für türkische Staatsangehörige	4
3.	Ausnahmen von der Visumpflicht:	
	Assoziationsabkommen zwischen der Türkei und der EU	5
3.1.	Stillhalteklauseln im Assoziationsabkommen	5
3.2.	Visumpflicht für türkische Staatsangehörige in Deutschland zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklauseln	6
3.3.	Zwischenergebnis: Visumpflicht türkischer Staatsangehöriger für die Einreise nach Deutschland	7
4.	Aufenthaltsrechtliche Folgen	7

1. Einleitung

Gegenstand dieser Ausarbeitung ist die Frage, ob türkische Geschäftsleute für die Einreise nach Deutschland einer Visumpflicht unterliegen.

Die Ausarbeitung wurde in Zusammenarbeit der Fachbereiche Verfassung und Verwaltung (WD 3) und Europa (PE 6) erstellt, wobei die Abschnitte 2 und 3 vom Fachbereich Europa und der Abschnitt 4 vom Fachbereich WD 3 verantwortet werden.

2. Grundsatz: Visumpflicht für türkische Staatsangehörige

Gemäß **§ 4 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)**¹ bedürfen Ausländer für die Einreise in das Bundesgebiet und den dortigen Aufenthalt eines Aufenthaltstitels, sofern nicht durch Recht der Europäischen Union oder durch Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist oder auf Grund des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (Assoziationsabkommen EWG/Türkei)² ein Aufenthaltsrecht besteht.

Aus **Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der EU-Visaverordnung**³ folgt, dass für türkische Staatsangehörige eine **grundsätzliche Visumpflicht** bei der Einreise in das Unionsgebiet besteht: Die Türkei wird in Anhang I als eines der Drittländer aufgelistet, dessen Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der EU im Besitz eines Visums sein müssen. Zudem ist die Türkei nicht in Anhang II zur EU-Visaverordnung aufgeführt. Entsprechend sind türkische Staatsangehörige nicht gemäß Art. 1 Abs. 2 EU-Visaverordnung von der Visumpflicht für Aufenthalte, die drei Monate nicht überschreiten, befreit.

¹ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008, BGBl. I S. 162, zuletzt geändert durch Art. 12 G vom 25. Juli 2013 (BGBl. S. 2749, 2756).

² Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei vom 12. September 1963, 64/733/EWG, auch Assoziierungs- oder Ankara-Abkommen genannt, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:P:1964:217:3687:3697:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013. Siehe BGBl. 1964 II S. 509.

³ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, die Verordnungen (EG) Nr. 1683/95 und (EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 182 vom 29.6.2013), konsolidierte Fassung online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20110111:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.

3. Ausnahmen von der Visumpflicht: Assoziationsabkommen zwischen der Türkei und der EU

Ausnahmen von der grundsätzlichen Visumpflicht für türkische Staatsangehörige können sich aus dem im Jahre 1963 geschlossenen Assoziationsabkommen⁴ oder dem dazu im Jahre 1973 vereinbarten Zusatzprotokoll (ZP)⁵ ergeben. Abkommen und Protokoll genießen gegenüber dem sekundären Unionsrecht Vorrang (vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV)⁶, so dass die **assoziationsrechtlichen Regelungen die grundsätzliche Visumpflicht aus der EU-Visaverordnung überlagern** können.

3.1. StillhalteklauseIn im Assoziationsabkommen

So enthält Art. 41 Abs. 1 des ZP aus dem Jahre 1973 eine sogenannte **StillhalteklauseI**.⁷ Danach dürfen die EU, ihre Mitgliedstaaten und die Türkei **keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit oder des freien Dienstleistungsverkehrs einführen**.

Der EuGH hat mehrfach zu Art. 41. Abs. 1 ZP Stellung genommen. So hat er in der **Rechtssache Savas**⁸ erstmals festgestellt, die Klausel habe die Wirkung eines allgemeinen Verschlechterungsverbots.⁹ Verboten ist danach die Einführung neuer Maßnahmen, die bezwecken oder bewirken, dass die Ausübung der Dienstleistungsfreiheit oder Niederlassungsfreiheit durch einen türkischen Staatsangehörigen in einem Mitgliedstaat strengeren Voraussetzungen als denjenigen unterworfen werde, die für ihn zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls galten. In der Folgezeit hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass die **StillhalteklauseI selbst kein Aufenthaltsrecht oder ein Recht auf visumsfreie Einreise für türkische Staatsangehörige in die EU gewährt**.¹⁰ StillhalteklauseIn haben damit nach Auffassung des EuGH nicht die Wirkung einer materiell-rechtlichen Vorschrift sondern legen lediglich in zeitlicher Hinsicht fest, nach welchen Bestimmungen eines Mitgliedstaates die Situation eines türkischen Staatsangehörigen zu beurteilen ist, der in diesem Mitgliedstaat von der Niederlassungs- oder Dienstleistungsfreiheit Gebrauch machen will.

4 — Vgl. Fn. 2.

5 BGBI. II, 1972, S. 385.

6 EuGH, Rs. C-228/06 (Soysal und Savatli), Urteil vom 19. Februar 2009, Rn. 59, online abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=74024&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=502358>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.

7 Auch Art. 13 des Assoziationsratsbeschlusses Nr. 1/80 aus dem Jahre 1980 enthält eine StillhalteklauseI. Nach dieser dürfen keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt türkischer Staatsangehöriger, die sich ordnungsgemäß im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates aufhalten, eingeführt werden.

8 EuGH, Rs. C- 37/98 (Savas), Urteil vom 11. Mai 2000.

9 Vgl. zum Ganzen Hailbronner, Visafreiheit für türkische Staatsangehörige? Zum Soysal-Urteil des EuGH, NVwZ 2009, 760.

10 Vgl. zuletzt EuGH, Rs. C-221/11 (Demirkan), EuGH-Urteil vom 24.09.2013, Rn. 54 m.w.N., online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0221:DE:HTML>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.

In seinem Urteil in der **Rechtssache Tum und Dari**¹¹ hat der EuGH entschieden, dass die Stillhalteklauseln auch für den erstmaligen Einreisevorgang gelten, also auch Voraussetzungen einer rechtmäßigen Einreise zum Zwecke der Erbringung von Dienstleistungen oder der Niederlassung – und dazu zählt auch die Visumpflicht – erfassen. Im Jahr 2009 hat der Gerichtshof dann in der **Rechtssache Soysal und Savatli**¹² entschieden, dass Art. 41 Abs. 1 ZP es den Vertragsparteien verbietet, ein Visum für die Einreise türkischer Staatsangehöriger zu verlangen, die Dienstleistungen für ein in der Türkei ansässiges Unternehmen erbringen wollen, wenn ein solches Visum zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls nicht verlangt wurde. Damit hat der Gerichtshof die **nachträgliche Einführung einer Visumpflicht für angestellte Dienstleistungserbringer** als eine nach der Stillhalteklauselel **verbotene neue Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs** gewertet. In seiner neuesten Entscheidung in der **Rechtssache Demirkan**¹³, hat der EuGH jedoch klargestellt, dass die nachträgliche Einführung einer Visumpflicht für türkische Staatsangehörige die als (potentielle) Empfänger von Dienstleistungen in die EU einreisen wollen, die Stillhalteklauselel des Art. 41 Abs. 1 ZP nicht verletzt. Der bloße Empfang einer Dienstleistung¹⁴ fällt damit nicht unter den Begriff des freien Dienstleistungsverkehrs i.S.d. Assoziierungsrechts.

Aus alledem folgt, dass es für die Beantwortung der Frage, ob türkische Staatsangehörige bei der Einreise in die EU der Visumpflicht unterliegen, darauf ankommt, ob **zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklauseleln für die Einreise in den jeweiligen Mitgliedstaat eine Visumpflicht bestand**, und ob sich die **nachträgliche Einführung der Visumpflicht als neue Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs oder der Niederlassungsfreiheit darstellt**.

3.2. Visumpflicht für türkische Staatsangehörige in Deutschland zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklauselel

In Deutschland wurde die **allgemeine Visumpflicht für türkische Staatsangehörige** nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls im Jahr **1980** – also nachträglich – **eingeführt**.¹⁵

Davor konnten türkische Staatsangehörige nach der damals gültigen **Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes (DVAuslG)**¹⁶ u.a. dann **visumfrei einreisen**, wenn sie

-
- 11 EuGH, Rs. C-16/05 (Tum und Dari), Urteil vom 20. September 2007, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0016:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.
- 12 EuGH, Rs. C-228/06 (Soysal und Savatli), a.a.O.
- 13 EuGH, Rs. C-221/11 (Demirkan), Urteil vom 24. September 2013, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0221:DE:HTML>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.
- 14 Anders im Unionsrecht, wo die sogenannte passive Dienstleistungsfreiheit – also der Empfang von Dienstleistungen – auch unter den Begriff der Dienstleistungsfreiheit fällt. Vgl. dazu EuGH, verb. Rs. 286/82 und 26/83 (Luisi und Carbone), Urteil vom 31. Januar 1984, online abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61982CJ0286:DE:PDF>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.
- 15 Art. 1 der Elften Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes, BGBl. 1980 I S. 782, <http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=BundesanzeigerBGBl&jumpTo=bgbl180s0782a.pdf>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.

- sich nicht länger als drei Monate in Deutschland aufhalten und keine Erwerbstätigkeit ausüben wollten (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 DVAuslG),
- sich im Dienst eines türkischen Arbeitgebers zu einer ihrer Natur nach vorübergehenden Dienstleistung als Arbeitnehmer in Deutschland nicht länger als zwei Monate aufhalten wollten, sofern die Tätigkeit kein Reisegewerbe darstellte (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 DVAuslG), und wenn sie
- zum Zwecke künstlerischer, wissenschaftlicher und sportlicher Darbietungen für eine Dauer von weniger als zwei Monaten einreisen wollten (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 DVAuslG).

Der EuGH hat, wie oben ausgeführt, in der **nachträglichen Einführung einer Visumpflicht** für jene Personen, die zur Erbringung einer Dienstleistung nach Deutschland einreisen wollen, bereits **eine nach der Stillhalteklausele unzulässige Beschränkung gesehen**.¹⁷ Die Visumpflicht für Personen, die zu Besuchszwecken einreisen wollen und dabei möglicherweise Dienstleistungen in Anspruch nehmen werden, hält der Gerichtshof jedoch nicht für eine Beschränkung des Dienstleistungsverkehrs.¹⁸

3.3. Zwischenergebnis: Visumpflicht türkischer Staatsangehöriger für die Einreise nach Deutschland

Im Ergebnis unterliegen türkische Staatsangehörige bei der Einreise nach Deutschland nach dem Unionsrecht **grundsätzlich der allgemeinen Visumpflicht**. Ausnahmen aus dem Assoziierungsrecht ergeben sich nur insoweit, als diese allgemeine Visumpflicht eine neue Beschränkung der Dienstleistungs- oder Niederlassungsfreiheit darstellt. Dies ist nach der Rechtsprechung des EuGH i.V.m. dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Stillhalteklausele in Deutschland geltendem Recht **jedenfalls für türkische Angestellte eines türkischen Unternehmens, die zum Zwecke der Dienstleistungserbringung nach Deutschland einreisen wollen**, der Fall. Angehörige dieser Personengruppe sind von der Visumpflicht befreit, soweit sie für längstens zwei Monate nach Deutschland einreisen wollen. Ebenso unterliegen zweimonatige Aufenthalte für **künstlerische, wissenschaftliche und sportliche Darbietungen** aufgrund der Stillhalteklausele keiner Visumpflicht. Alle anderen Gruppen türkischer Geschäftsleute brauchen für die Einreise nach Deutschland aus unions- und assoziationsrechtlicher Sicht ein Visum.

4 Aufenthaltsrechtliche Folgen

Auf die deutsche aufenthaltsrechtliche Rechtslage wirken sich diese unions- bzw. assoziationsrechtlichen Weichenstellungen wie folgt aus:

Türkische Geschäftsleute sind nur dann vom Erfordernis eines Aufenthaltstitels nach § 4 Abs. 1 AufenthG befreit, wenn sie zu einer der oben genannten assoziationsrechtlich begünstig-

16 Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes in der Fassung vom 12. März 1969, BGBl. 1969 I S. 207, <http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=BundesanzeigerBGBl&jumpTo=bgbl169s0206.pdf>, zuletzt abgerufen am 31.10.2013.

17 Vgl. oben Fn. 6.

18 Vgl. oben Fn. 13.

ten Personengruppen zählen, wenn sie also beispielsweise eine konkrete Dienstleistung in Deutschland erbringen. Im Übrigen bedürfen sie eines **Aufenthaltstitels in Gestalt eines Visums** (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 i.V.m. § 6 AufenthG).

Soweit türkische Staatsangehörige aufgrund des Assoziationsabkommens vom Erfordernis eines konstitutiven Aufenthaltstitels befreit sind, sind sie gleichwohl verpflichtet, sich ihr Aufenthaltsrecht gemäß § 4 Abs. 5 AufenthG durch **Ausstellung eines Aufenthaltstitels bestätigen** zu lassen, dem dann lediglich **deklaratorische** Wirkung zukommt.¹⁹

Türkische Staatsangehörige, die nicht assoziationsrechtlich begünstigt sind, bedürfen für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet weiterhin eines Aufenthaltstitels. Für Geschäftsreisende kommt in erster Linie ein Visum in Betracht. § 6 AufenthG unterscheidet dabei zwischen einem **Schengen-Visum für Aufenthalte bis zu drei Monaten** und einem **nationalen Visum für längerfristige Aufenthalte**.²⁰

Einzelheiten zum Schengen-Visum, insbesondere zu den Erteilungsvoraussetzungen, ergeben sich aus dem **europäischen Visakodex**.²¹ In der Regel werden Schengen-Visa nur für Touristen-, Besuchs- und Geschäftsreisen erteilt.²² Unter bestimmten Voraussetzungen können nach Art. 24 Visakodex **Mehrfachvisa** ausgestellt werden, die innerhalb einer Gültigkeitsdauer von bis zu 5 Jahren zu mehrmaligen Einreisen berechtigen. Dies ist insbesondere bei regelmäßig beruflich reisenden Geschäftsleuten möglich²³ und wird auch in der Verwaltungspraxis zur Erleichterung des geschäftlichen Reiseverkehrs gegenüber türkischen Geschäftsleuten so gehandhabt.²⁴

Für längerfristige Aufenthalte ist nach § 6 Abs. 3 AufenthG ein nationales Visum erforderlich. Die hierfür maßgeblichen Erteilungsvoraussetzungen richten sich ausschließlich nach dem Aufenthaltsgesetz.²⁵ § 6 Abs. 3 S. 2 AufenthG verweist insoweit auf die für die Aufenthaltserlaubnis, die Blaue Karte EU, die Niederlassungserlaubnis und die Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG geltenden Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes.

19 Vgl. Hoffmann, in: Hofmann/Hoffmann, HK-AuslR, 1. Aufl. 2008, § 4 Rn. 14.

20 Vgl. Hoffmann, in: Hofmann/Hoffmann, HK-AuslR, 1. Aufl. 2008, § 6 Rn. 1.

21 Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), (ABl. Nr. L 243 S. 1, ber. ABl. 2013 Nr. L 154 S. 10), Celex-Nr. 3 2009 R 0810, zuletzt geändert durch Art. 6 ÄndVO (EU) 610/2013 vom 26. Juni 2013 (ABl. Nr. L 182 S. 1).

22 Vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, 82. Ergänzungslieferung September 2013, § 6 AufenthG Rn. 36.

23 Vgl. Hailbronner, Ausländerrecht, 82. Ergänzungslieferung September 2013, § 6 AufenthG Rn. 19.

24 Laut Auskunft des BMI.

25 Hailbronner, Ausländerrecht, 82. Ergänzungslieferung September 2013, § 6 AufenthG Rn. 89.