

Ist die Visapflicht für türkische Staatsangehörige durch die Rechtsprechung des EuGH entfallen?

Beigesteuert von Dr. Dienelt
Thursday, 19. February 2009

Der Europäische Gerichtshof hat am 19. Februar 2009 In der Rechtssache C-228/06 (Soysal) eine weitere wichtige Grundsatzentscheidung zur visafreien Einreise von türkischer Staatsangehöriger getroffen. Aus der Entscheidung ergibt sich nicht, dass nunmehr das Visaverfahren für türkische Staatsangehörige gänzlich entfällt. Weiterhin bleiben etwa der Familiennachzug und die Einreise zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit visumpflichtig. Klargestellt wird jedoch, dass türkische Staatsangehörige zum Zwecke der Erbringung oder dem Empfang von Dienstleistungen ohne Visum einreisen können. Damit werden Geschäftsleute, Künstler, Sportler, Personen, die eine Krankenbehandlung durchführen wollen, aber auch Touristen begünstigt.

Die Beschränkung auf den Bereich der Dienstleistungsfreiheit ergibt sich aus der Bestimmung, die dazu führt, dass das Einreiserecht aus dem Jahr 1973 angewandt werden muss - der Standstill-Klausel des Art. 41 Abs. 1 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und mit der Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls (ABl. L 293, S. 1, im Folgenden: Zusatzprotokoll). Das Zusatzprotokoll, das nach seinem Art. 62 Bestandteil des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und der Türkei ist, enthält einen Titel II ("Freizügigkeit und Dienstleistungsverkehr"), dessen Kapitel I "Arbeitskräfte" und dessen Kapitel II "Niederlassungsrecht, Dienstleistungen und Verkehr" betrifft. Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls lautet: "Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen."

Die Vorschrift des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls führt dazu, dass für die Beurteilung der Einhaltung der Einreisebestimmungen durch türkische Staatsangehörige die Rechtslage des Ausländergesetzes im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls, d.h. am 01.01.1973, zugrunde zu legen ist, sofern diese günstiger ist. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 DVAusIG vom 10.09.1965 (BGBl. I S. 1341) in der Fassung vom 13.09.1972 (BGBl. I S. 1743 - im Folgenden: DVAusIG 1965) benötigten türkische Staatsangehörige, die entsprechend der Positivliste von der Sichtvermerkspflicht grundsätzlich freigestellt waren, nur dann vor der Einreise einen Sichtvermerk, wenn sie im Bundesgebiet eine Erwerbstätigkeit ausüben wollten. Für sonstige Aufenthalte bestand ohne zeitliche Begrenzung grundsätzlich keine Visumpflicht, da diese erst durch die 11. Änderungsverordnung zur DVAusIG vom 01.07.1980 (BGBl. I S. 782) auch für türkische Staatsangehörige eingeführt wurde. Dabei konnte die Sichtvermerkspflicht im Hinblick auf die noch erforderliche Kündigung der deutsch-türkischen Sichtvermerksvereinbarung von 1953 erst am 5.10.1980 in Kraft treten.

Der EuGH stellte in seiner Entscheidung fest:

"55 Hinsichtlich türkischer Staatsangehöriger wie der Kläger des Ausgangsverfahrens, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats von der Dienstleistungsfreiheit nach dem Assoziierungsabkommen Gebrauch machen wollen, ist jedoch eine nationale Regelung, die diese Tätigkeit von der Erteilung eines Visums abhängig macht, das von Gemeinschaftsangehörigen nicht verlangt werden kann, geeignet, die tatsächliche Ausübung dieser Freiheit zu beeinträchtigen, und zwar insbesondere aufgrund des zusätzlichen und wiederholten Verwaltungs- und finanziellen Aufwands, den die Erlangung einer solchen Erlaubnis, deren Gültigkeit zeitlich befristet ist, mit sich bringt. Wird zudem der Visumantrag wie im Ausgangsverfahren abgelehnt, hindert eine solche Regelung die Ausübung dieser Freiheit.

56 Demnach hat eine solche Regelung, die am 1. Januar 1973 nicht bestand, zumindest zur Folge, die Ausübung der im Assoziierungsabkommen garantierten wirtschaftlichen Freiheiten durch türkische Staatsangehörige wie die Kläger des Ausgangsverfahrens strengeren Voraussetzungen als denjenigen zu unterwerfen, die in dem betreffenden Mitgliedstaat zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls galten.

57 Unter diesen Umständen stellt eine Regelung wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehende eine "neue Beschränkung" im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls für das Recht türkischer Staatsangehöriger mit Wohnsitz in der Türkei dar, in Deutschland frei Dienstleistungen zu erbringen.

58 Dieses Ergebnis wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die gegenwärtig in Deutschland geltende Regelung lediglich die Umsetzung einer Vorschrift des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts ist.

59 Insoweit genügt der Hinweis, dass es der Vorrang der von der Gemeinschaft geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkommen vor den Rechtsakten des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts verlangt, Letztere nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit diesen Übereinkommen auszulegen (vgl. Urteil vom 10. September 1996, Kommission/Deutschland, C 61/94, Slg. 1996, I 3989, Randnr. 52)."

Nach alledem kam der EuGH zu dem Ergebnis, dass Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls dahin auszulegen ist, dass er es ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls verbietet, ein Visum für die Einreise türkischer Staatsangehöriger in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verlangen, die dort Dienstleistungen für ein in der Türkei ansässiges Unternehmen erbringen wollen, wenn ein solches Visum zu jenem Zeitpunkt nicht verlangt wurde.

Kommt der Standstill-Klausel des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls für den Bereich der Dienstleistungsfreiheit erhebliche Bedeutung zu, weil insbesondere Dienstleistungsempfänger (Touristen) visumsfrei einreisen können, so gilt Gleiches nicht für die Einreise zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit. Denn einem türkischen Staatsangehörigen, der sich selbständig erwerbstätig im Bundesgebiet niederlassen will, konnte bereits im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls entgegengehalten werden, dass seine Einreise nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 DVAusIG 1965 visumspflichtig ist. Etwas anderes folgte auch nicht aus dem Niederlassungsabkommen zwischen dem Deutschen Reich und der Türkei vom 12.01.1927 (RGBl. S. 76 - Wiederanwendung seit dem 01.03.1952 BGBl. II S. 608 - im folgenden: NAK). Soweit Art. 4 NAK bestimmt, dass die Staatsangehörigen jedes vertragschließenden Teils berechtigt sind, im Gebiet des jeweils andern Vertragsstaates jede Art von Industrie und Handel zu betreiben sowie jede Erwerbstätigkeit und jeden Beruf auszuüben, soweit diese nicht den eigenen Staatsangehörigen vorbehalten sind, ist diese Regelung berufsrechtlicher Art und hat zur Voraussetzung, dass sich der Ausländer zu der von ihm beabsichtigten Tätigkeit im Bundesgebiet aufhalten darf. Sie schränkt demnach das nach nationalem Recht für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bestehende Ermessen der Ausländerbehörde nicht ein. Vorbehaltlich des Gegenseitigkeitsprinzips (Art. 1 NAK) folgt aus Art. 4 NAK für das Aufenthaltserlaubnisverfahren lediglich, dass türkische Staatsangehörige von selbständigen Erwerbstätigkeiten nicht generell ausgeschlossen werden durften. Dagegen lässt sich aus Art. 4 NAK nicht herleiten, dass türkischen Staatsangehörigen visumsfrei in das Bundesgebiet einreisen durften (so bereits BVerwG, U. v. 09.05.1986 - 1 C 39.83 -, InfAuslR 1986, 237 [238]). Gleiches gilt für Art. 12 des Europäischen Niederlassungsabkommens vom 13.12.1955 (BGBl. 1959 II S. 998), das für die Türkei ohnehin erst am 20.03.1990 in Kraft getreten ist (BGBl. 1991 II S. 397).

In der Praxis wird die Entscheidung erhebliche Fragen aufwerfen. Da nur einige türkische Staatsangehörige von der Visapflicht entbunden sind, müssen Fluggesellschaften weiterhin prüfen, ob die Reisenden in das Bundesgebiet einreisen dürfen. Andernfalls laufen sie Gefahr, die Personen auf eigene Kosten zurück transportieren zu müssen. Um Klarheit zu schaffen, wäre die Ausstellung von Visa grundsätzlich geeignet. Diese Visa müssten aber ohne zeitliche Verzögerung und kostenfrei ausgestellt werden, wenn ein türkischer Staatsangehöriger von seiner Dienstleistungsfreiheit gebrauch machen will.

Dr. Dienelt

Link zur Entscheidung

http://www.migrationsrecht.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=68&Itemid=127