

Europäischer Gerichtshof (Große Kammer)

Urteil vom 24.09.2013

In der Rechtssache C-221/11

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Deutschland) mit Entscheidung vom 13. April 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 11. Mai 2011, in dem Verfahren

Leyla Ecem Demirkan gegen Bundesrepublik Deutschland

erlässt der Gerichtshof (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, der Kammerpräsidenten A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz und A. Rosas (Berichterstatter), der Kammerpräsidentin M. Berger, der Richter E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot und A. Arabadjiev, der Richterin C. Toader sowie der Richter J.-J. Kasel, M. Safjan und D. Šváby,

Generalanwalt: P. Cruz Villalón,

Kanzler: M. Aleksejev, Verwaltungsrat,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 6. November 2012,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von Frau Demirkan, vertreten durch Rechtsanwalt R. Gutmann,
- der deutschen Regierung, vertreten durch T. Henze, J. Möller und K. Hailbronner als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch M. Smolek als Bevollmächtigten,
- der dänischen Regierung, vertreten durch C. Vang und V. Pasternak Jørgensen als Bevollmächtigte,
- der estnischen Regierung, vertreten durch M. Linntam als Bevollmächtigte,
- der griechischen Regierung, vertreten durch G. Karipsiades und T. Papadopoulou als Bevollmächtigte,
- der französischen Regierung, vertreten durch G. de Bergues, D. Colas und B. Beaupère-Manokha als Bevollmächtigte,
- der niederländischen Regierung, vertreten durch B. Koopman, M. Bulterman und C. Wissels als Bevollmächtigte,
- der slowakischen Regierung, vertreten durch B. Ricziová als Bevollmächtigte,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch S. Ossowski und L. Christie als Bevollmächtigte im Beistand von R. Palmer, Barrister,

- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch J. Monteiro, E. Finnegan und Z. Kupčová als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch G. Braun und G. Wils als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. April 2013

folgendes Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 41 Abs. 1 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 (ABl. L 293, S. 1) im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls (im Folgenden: Zusatzprotokoll) und insbesondere des in dieser Bestimmung enthaltenen Begriffs „freier Dienstleistungsverkehr“.

2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen Frau Demirkan, einer türkischen Staatsangehörigen, und der Bundesrepublik Deutschland wegen der Ablehnung des Antrags von Frau Demirkan auf Erteilung eines Visums für den Besuch ihres in Deutschland lebenden Stiefvaters.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Assoziierungsabkommen

3 Das Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei wurde am 12. September 1963 in Ankara von der Republik Türkei einerseits sowie von den Mitgliedstaaten der EWG und der Gemeinschaft andererseits unterzeichnet und im Namen der Gemeinschaft durch den Beschluss 64/732/EWG des Rates vom 23. Dezember 1963 geschlossen, gebilligt und bestätigt (ABl. 1964, Nr. 217, S. 3685, im Folgenden: Assoziierungsabkommen).

4 Nach seinem Art. 2 Abs. 1 hat das Assoziierungsabkommen zum Ziel, eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien, auch im Bereich der Arbeitskräfte, durch die schrittweise Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 12 des Assoziierungsabkommens) sowie die Aufhebung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit (Art. 13 des Abkommens) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 14 des Abkommens) zu fördern, um die Lebenshaltung des türkischen Volkes zu bessern und später den Beitritt der Republik Türkei zur Gemeinschaft zu erleichtern (vierter Erwägungsgrund und Art. 28 des Abkommens).

5 Zur Verwirklichung dieser Ziele wurde die schrittweise Errichtung einer Zollunion in drei Phasen vorgesehen. So sieht die mit dem Abkommen gegründete Assoziation (im Folgenden: Assoziation EWG–Türkei) eine Vorbereitungsphase vor, um es der Republik Türkei zu ermöglichen, ihre Wirtschaft mit Hilfe der Gemeinschaft zu festigen (Art. 3 des Abkommens), eine Übergangsphase, in der die schrittweise Errichtung einer Zollunion und die Annäherung der Wirtschaftspolitiken gewährleistet werden (Art. 4 des Abkommens), und eine Endphase, die auf der Zollunion beruht und eine verstärkte Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Vertragsparteien einschließt (Art. 5 des Abkommens).

6 Art. 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.“

7 Der zu Titel II („Durchführung der Übergangsphase“) des Assoziierungsabkommens gehörende Art. 8 sieht vor:

„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 Vertrags 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.“

8 Der ebenfalls zu Titel II gehörende Art. 14 des Assoziierungsabkommens lautet:

„Die Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln [45 EG], [46 EG] und [48 EG] bis [54 EG] leiten zu lassen, um untereinander die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufzuheben.“

9 In Art. 22 Abs. 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. ...“

## Zusatzprotokoll

10 Nach Art. 1 des Zusatzprotokolls, das gemäß seinem Art. 62 Bestandteil des Assoziierungsabkommens ist, werden durch dieses Protokoll die Bedingungen, die Einzelheiten und der Zeitplan der Verwirklichung der in Art. 4 des Assoziierungsabkommens vorgesehenen Übergangsphase festgelegt.

11 In Titel II („Freizügigkeit und Dienstleistungsverkehr“) des Zusatzprotokolls betrifft das Kapitel I „Arbeitskräfte“ und das Kapitel II „Niederlassungsrecht, Dienstleistungen und Verkehr“.

12 Der zu Kapitel II von Titel II gehörende Art. 41 des Zusatzprotokolls lautet:

„(1) Die Vertragsparteien werden untereinander keine neuen Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einführen.

(2) Der Assoziationsrat setzt nach den Grundsätzen der Artikel 13 und 14 des Assoziierungsabkommens die Zeitfolge und die Einzelheiten fest, nach denen die Vertragsparteien die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs untereinander schrittweise beseitigen.

Der Assoziationsrat berücksichtigt bei der Festsetzung der Zeitfolge und der Einzelheiten für die verschiedenen Arten von Tätigkeiten die entsprechenden Bestimmungen, welche die Gemeinschaft auf diesen Gebieten bereits erlassen hat, sowie die besondere wirtschaftliche und soziale Lage der Türkei. Die Tätigkeiten, die in besonderem Maße zur Entwicklung der Erzeugung und des Handelsverkehrs beitragen, werden vorrangig behandelt.“

13 Auf der Grundlage von Art. 41 Abs. 2 des Zusatzprotokolls erließ der Assoziationsrat den Beschluss Nr. 2/2000 vom 11. April 2000 über die Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Gemeinschaft und der Türkei über die Liberalisierung des Dienstleistungssektors und die gegenseitige Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte (ABl. L 138, S. 27). Der Assoziationsrat hat auf diesem Gebiet jedoch bislang keine substantielle Liberalisierung vorgenommen.

14 Der zu Titel IV („Allgemeine und Schlussbestimmungen“) gehörende Art. 59 des Zusatzprotokolls lautet:

„In den von diesem Protokoll erfassten Bereichen darf der Türkei keine günstigere Behandlung gewährt werden als diejenige, die sich die Mitgliedstaaten untereinander auf Grund des Vertrages zur Gründung der Gemeinschaft einräumen.“

Verordnung (EG) Nr. 539/2001

15 Art. 1 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates 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, S. 1), bestimmt:

„Die Staatsangehörigen der Drittländer, die in der Liste in Anhang I aufgeführt sind, müssen beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein.“

16 Die Republik Türkei ist in der Liste in Anhang I aufgeführt. Nach dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 539/2001 gehört die Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, gemäß Art. 61 EG „zu den flankierenden Maßnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts stehen“.

Stand des deutschen Rechts am 1. Januar 1973

17 Aus der Vorlageentscheidung ergibt sich, dass nach dem innerstaatlichen Recht der Bundesrepublik Deutschland am 1. Januar 1973, als das Zusatzprotokoll für sie in Kraft trat, die Einreise türkischer Staatsangehöriger in das Bundesgebiet für einen Besuchsaufenthalt nicht visumpflichtig war.

18 Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 10. September 1965 (BGBl. I S. 1341) in der Fassung vom 13. September 1971 (BGBl. I S. 1743) in Verbindung mit der Anlage zu dieser Verordnung waren türkische Staatsangehörige nur dann verpflichtet, vor der Einreise in das Bundesgebiet eine Aufenthaltserlaubnis in Form eines Sichtvermerks einzuholen, wenn sie in Deutschland eine Erwerbstätigkeit ausüben wollten.

19 Für türkische Staatsangehörige gilt erst seit dem Inkrafttreten der Elften Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes vom 1. Juli 1980 (BGBl. I S. 782) eine allgemeine Visumpflicht.

Einschlägige Bestimmungen des deutschen Rechts zu dem für den Ausgangsrechtsstreit maßgeblichen Zeitpunkt

20 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass türkische Staatsangehörige wie die Klägerin des Ausgangsverfahrens nach § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG, BGBl. 2004 I S. 1950) für die Einreise nach Deutschland über ein Visum verfügen müssen.

21 § 4 („Erfordernis eines Aufenthaltstitels“) AufenthG bestimmt in Abs. 1:

„Ausländer bedürfen für die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet eines Aufenthaltstitels, sofern nicht durch Recht der Europäischen Union oder durch Rechtsverordnung etwas anderes bestimmt ist oder auf Grund des [Assoziierungsabkommens] ein Aufenthaltsrecht besteht. ...“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

22 Im Oktober 2007 beantragte Frau Demirkan, eine 1993 geborene türkische Staatsangehörige, bei der deutschen Botschaft in Ankara (Türkei) die Erteilung eines Visums, um ihren Stiefvater, einen in Deutschland lebenden deutschen Staatsbürger, besuchen zu können. Nach der Ablehnung dieses Antrags erhob sie Klage beim Verwaltungsgericht Berlin.

23 Vor dem Verwaltungsgericht beantragte Frau Demirkan die Feststellung ihres Rechts auf visumfreie Einreise in das Bundesgebiet. Hilfsweise beantragte sie die Aufhebung der Ablehnung ihres Visumsantrags und die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland zur Erteilung eines Besuchsvisums.

24 Nach Ansicht von Frau Demirkan ergibt sich aus der Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls, dass sie kein Visum für den beabsichtigten Besuch bei ihrem Stiefvater in Deutschland benötige. Da ein solcher Familienbesuch stets den Aspekt der Entgegennahme von Dienstleistungen umfasse, habe sie als Empfängerin von Dienstleistungen Anspruch auf Erteilung des beantragten Touristenvisums. Als das Zusatzprotokoll für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten sei, seien türkische Staatsangehörige nach dem innerstaatlichem Recht dieses Mitgliedstaats von der Pflicht, bei der Einreise in das Bundesgebiet über einen Aufenthaltstitel zu verfügen, befreit gewesen, wenn sie sich dort nicht länger als drei Monate hätten aufhalten und keine Erwerbstätigkeit hätten ausüben wollen.

25 Mit Urteil vom 22. Oktober 2009 wies das Verwaltungsgericht Berlin diese Klage mit der Begründung ab, Frau Demirkan stehe kein Recht auf visumfreie Einreise in das Bundesgebiet zu. Insbesondere könne sie sich nicht auf die in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls enthaltene Stillhalteklausele berufen, da diese Klausele auf die begehrte Erlaubnis für einen Familienbesuchsaufenthalt keine Anwendung finde. Die Stillhalteklausele habe keine allgemeine, von jeder wirtschaftlichen Betätigung unabhängige Freizügigkeit türkischer Staatsangehöriger festgeschrieben.

26 Frau Demirkan legte gegen dieses Urteil Berufung beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ein.

27 Dieses Gericht führt erstens aus, Frau Demirkan benötige für die Einreise in das Bundesgebiet sowohl nach nationalem Recht (§ 4 Abs. 1 Satz 1 AufenthG) als auch nach Unionsrecht (Art. 1 Abs. 1 und Anhang I der Verordnung Nr. 539/2001) ein Visum. Ein Recht von Frau Demirkan auf visumfreie Einreise könnte sich demnach nur aus Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls ergeben.

28 Zweitens sei am 1. Januar 1973, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Zusatzprotokolls für die Bundesrepublik Deutschland, ein Familienbesuchsaufenthalt wie der von Frau Demirkan beantragte nach deutschem Recht nicht visumpflichtig gewesen. Der Rechtsprechung des Gerichtshofs, insbesondere dem Urteil vom 19. Februar 2009, Soysal und Savatli (C-228/06, Slg. 2009, I-1031), sei jedoch nicht zu entnehmen, ob sich das in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls verankerte Verbot neuer Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs auch auf die sogenannte passive Dienstleistungsfreiheit erstrecke, d. h. die Freiheit von Dienstleistungsempfängern eines Staates, sich in einen anderen Staat zu begeben, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. In Deutschland werde diese Frage unterschiedlich beantwortet, sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Lehre. Nach der in Deutschland überwiegenden Auffassung umfasse die Stillhalteklausele die aktive wie die passive Dienstleistungsfreiheit.

29 Sollte die erste Frage dahin zu beantworten sein, dass der Begriff des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls auch die passive Dienstleistungsfreiheit umfasse, sei noch zu prüfen, ob türkische Staatsangehörige, die nach Deutschland reisen wollten, um im Rahmen eines höchstens dreimonatigen Aufenthalts Verwandte zu besuchen, und sich nur auf die Möglichkeit beriefen, dort Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, in den Genuss der Stillhalteklausele kommen könnten.

30 Ein Teil der deutschen Lehre stütze ihr weiter gehendes Verständnis des Inhalts der passiven Dienstleistungsfreiheit auf Randnr. 15 des Urteils des Gerichtshofs vom 24. November 1998, Bickel und Franz (C-274/96, Slg. 1998, I-7637), in der es heiÙe, dass unter die passive Dienstleistungsfreiheit alle Angehörigen der Mitgliedstaaten fielen, die sich, ohne ein anderes unionsrechtlich gewährleistetes Freiheitsrecht in Anspruch zu nehmen, in einen anderen Mitgliedstaat begäben und „dort Dienstleistungen in Empfang nehmen wollen oder die Möglichkeit haben, sie in Empfang zu nehmen“.

31 Unter diesen Umständen hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Fällt unter den Begriff des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne des Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls auch die passive Dienstleistungsfreiheit?
2. Für den Fall, dass Frage 1 zu bejahen ist: Erstreckt sich der assoziationsrechtliche Schutz der passiven Dienstleistungsfreiheit nach Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls auch auf türkische Staatsangehörige, die – wie die Klägerin – nicht zur Inanspruchnahme einer konkreten Dienstleistung, sondern zum Besuch von Verwandten für einen Aufenthalt bis zu drei Monaten in die Bundesrepublik Deutschland einreisen wollen und sich auf die bloÙe Möglichkeit der Empfangnahme von Dienstleistungen im Bundesgebiet berufen?

Zur ersten Frage

32 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob der Begriff „freier Dienstleistungsverkehr“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls dahin auszulegen ist, dass er auch die Freiheit türkischer Staatsangehöriger umfasst, sich als Dienstleistungsempfänger in einen Mitgliedstaat zu begeben, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.

33 Insoweit ist vorab darauf hinzuweisen, dass Art. 56 AEUV Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verbietet.

34 In Randnr. 10 des Urteils vom 31. Januar 1984, Luisi und Carbone (286/82 und 26/83, Slg. 1984, 377), hat der Gerichtshof den Begriff „freier Dienstleistungsverkehr“ im Sinne von Art. 59 EWG-Vertrag (später Art. 59 EG-Vertrag, nach Änderungen dann Art. 49 EG, dem nunmehr Art. 56 AEUV entspricht) ausgelegt. Er hat entschieden, dass sich zur Erbringung der Dienstleistung entweder der Leistende in den Mitgliedstaat begeben kann, in dem der Leistungsempfänger ansässig ist, oder der Leistungsempfänger in den

Mitgliedstaat, in dem der Leistende ansässig ist. Während der erste Fall ausdrücklich in Art. 60 Abs. 3 EWG-Vertrag (später Art. 60 Abs. 3 EG-Vertrag, dann Art. 50 Abs. 3 EG, dem nunmehr Art. 57 Abs. 3 AEUV entspricht) erwähnt wird, wonach der Leistende seine Leistungen vorübergehend in dem Staat ausüben kann, in dem die Leistung erbracht wird, und zwar unter den gleichen Bedingungen, wie dieser Staat sie für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt, stellt der zweite Fall die notwendige Ergänzung hierzu dar, die dem Ziel entspricht, jede gegen Entgelt erbrachte Tätigkeit zu liberalisieren, die nicht unter den freien Waren- und Kapitalverkehr und die Freizügigkeit fällt.

35 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs schließt die in Art. 56 AEUV den Angehörigen der Mitgliedstaaten und damit den Unionsbürgern gewährte Dienstleistungsfreiheit daher die „passive“ Dienstleistungsfreiheit ein, d. h. die Freiheit der Dienstleistungsempfänger, sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, ohne durch Beschränkungen daran gehindert zu werden (Urteile *Luisi und Carbone*, Randnr. 16, vom 2. Februar 1989, *Cowan*, 186/87, Slg. 1989, 195, Randnr. 15, *Bickel und Franz*, Randnr. 15, vom 19. Januar 1999, *Calfa*, C-348/96, Slg. 1999, I-11, Randnr. 16, und vom 17. Februar 2005, *Oulane*, C-215/03, Slg. 2005, I-1215, Randnr. 37).

36 Unter Art. 56 AEUV fallen somit alle Unionsbürger, die sich, ohne ein anderes durch den AEU-Vertrag gewährleistetes Freiheitsrecht in Anspruch zu nehmen, in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um dort Dienstleistungen in Empfang zu nehmen oder dazu die Möglichkeit zu haben (vgl. in diesem Sinne Urteil *Bickel und Franz*, Randnr. 15). Nach dieser Rechtsprechung sind Touristen sowie Personen, die eine medizinische Behandlung in Anspruch nehmen, und Studien- oder Geschäftsreisende als Dienstleistungsempfänger anzusehen (Urteil *Luisi und Carbone*, Randnr. 16).

37 In Bezug auf den Status der türkischen Staatsangehörigen im Rahmen des Assoziierungsabkommens enthält Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls, wie bereits aus seinem Wortlaut hervorgeht, offenkundig eine klare, genaue und nicht an Bedingungen geknüpfte Stillhalteklausele, die es den Vertragsparteien untersagt, nach Inkrafttreten des Zusatzprotokolls neue Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs einzuführen (vgl., zu Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit, Urteil vom 11. Mai 2000, *Savas*, C-37/98, Slg. 2000, I-2927, Randnr. 46).

38 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs hat Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls unmittelbare Wirkung. Daher können sich türkische Staatsangehörige, auf die diese Bestimmung anwendbar ist, vor den Gerichten der Mitgliedstaaten auf sie berufen (vgl. in diesem Sinne Urteile *Savas*, Randnr. 54, vom 21. Oktober 2003, *Abatay u. a.*, C-317/01 und C-369/01, Slg. 2003, I-12301, Randnrn. 58 und 59, vom 20. September 2007, *Tum und Dari*, C-16/05, Slg. 2007, I-7415, Randnr. 46, sowie *Soysal und Savatli*, Randnr. 45).

39 Die Stillhalteklausele verbietet allgemein die Einführung neuer Maßnahmen, die den Zweck oder die Wirkung haben, die Ausübung dieser wirtschaftlichen Freiheiten durch türkische Staatsangehörige im



Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats restriktiveren Bedingungen als denen zu unterwerfen, die galten, als das Zusatzprotokoll in diesem Mitgliedstaat in Kraft trat (vgl. in diesem Sinne Urteile Savas, Randnrn. 69 und 71 vierter Gedankenstrich, Abatay u. a., Randnrn. 66 und 117 zweiter Gedankenstrich, sowie Tum und Dari, Randnrn. 49 und 53).

40 Insoweit hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass sich ein Unternehmen mit Sitz in der Türkei, das rechtmäßig Dienstleistungen in einem Mitgliedstaat erbringt, und türkische Staatsangehörige, die bei einem solchen Unternehmen als Fernfahrer beschäftigt sind, auf Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls berufen können (Urteil Abatay u. a., Randnrn. 105 und 106).

41 Aus dem Urteil Soysal und Savatli ergibt sich, dass die Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls es ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls verbietet, ein Visum für die Einreise türkischer Staatsangehöriger zu verlangen, die im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats Dienstleistungen für ein in der Türkei ansässiges Unternehmen erbringen wollen, wenn ein solches Visum zuvor nicht verlangt wurde.

42 In der vorliegenden Rechtssache ist zu prüfen, ob die Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls auch für türkische Staatsangehörige gilt, die – anders als in dem dem Urteil Soysal und Savatli zugrunde liegenden Fall – keine grenzüberschreitenden Dienstleistungen erbringen, sondern sich in einen Mitgliedstaat begeben wollen, um dort Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen.

43 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass zwar nach ständiger Rechtsprechung die im Rahmen der Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr geltenden Grundsätze so weit wie möglich auf die türkischen Staatsangehörigen übertragen werden sollen, um zwischen den Vertragsparteien die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs zu beseitigen (vgl. in diesem Sinne Urteil Abatay u. a., Randnr. 112 und die dort angeführte Rechtsprechung).

44 Jedoch kann die den unionsrechtlichen Vorschriften über den Binnenmarkt, einschließlich der Vertragsbestimmungen, gegebene Auslegung nicht automatisch auf die Auslegung eines von der Union mit einem Drittstaat geschlossenen Abkommens übertragen werden, sofern dies nicht im Abkommen selbst ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 9. Februar 1982, Polydor und RSO Records, 270/80, Slg. 1982, 329, Randnrn. 14 bis 16, vom 12. November 2009, Grimme, C-351/08, Slg. 2009, I-10777, Randnr. 29, und vom 15. Juli 2010, Hengartner und Gasser, C-70/09, Slg. 2010, I-7233, Randnr. 42).

45 Insoweit verpflichtet die Verwendung des Verbs „sich leiten lassen“ in Art. 14 des Assoziierungsabkommens die Vertragsparteien nicht, die Vertragsbestimmungen über den freien Dienstleistungsverkehr oder die zu ihrer Durchführung erlassenen Bestimmungen als solche anzuwenden, sondern nur, sie als Inspirationsquelle für die Maßnahmen zu betrachten, die zur Erreichung der in diesem Abkommen festgelegten Ziele zu erlassen sind.

46 Wie in Randnr. 13 des vorliegenden Urteils ausgeführt, hat der Assoziationsrat keine Maßnahme ergriffen, die die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs substanziell vorantreiben würde. Er hat sich bislang auf den Erlass des Beschlusses Nr. 2/2000 beschränkt.

47 Überdies hängt, wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, die Übertragung der Auslegung einer Vertragsbestimmung auf eine vergleichbar, ähnlich oder sogar übereinstimmend gefasste Bestimmung eines Abkommens zwischen der Union und einem Drittstaat insbesondere davon ab, welchen Zweck jede dieser Bestimmungen in ihrem jeweiligen Rahmen verfolgt. Insoweit kommt dem Vergleich der Ziele und des Kontexts des Abkommens einerseits und des Vertrags andererseits erhebliche Bedeutung zu (vgl. Urteile vom 1. Juli 1993, *Metalsa*, C-312/91, Slg. 1993, I-3751, Randnr. 11, vom 27. September 2001, *Gloszczuk*, C-63/99, Slg. 2001, I-6369, Randnr. 49, und vom 29. Januar 2002, *Pokrzeptowicz-Meyer*, C-162/00, Slg. 2002, I-1049, Randnr. 33).

48 Speziell hinsichtlich der Assoziation EWG–Türkei ergibt sich aus Randnr. 62 des Urteils vom 8. Dezember 2011, *Ziebell* (C-371/08, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht), dass zur Feststellung, ob sich eine Vorschrift des Unionsrechts für eine entsprechende Anwendung im Rahmen dieser Assoziation eignet, Zweck und Kontext des Assoziierungsabkommens mit Zweck und Kontext des betreffenden Unionsrechtsakts zu vergleichen sind.

49 Hierzu ist festzustellen, dass es insbesondere aufgrund der Verbindung zwischen dem freien Dienstleistungsverkehr und der Freizügigkeit innerhalb der Union Unterschiede zwischen dem Assoziierungsabkommen und seinem Zusatzprotokoll einerseits und dem Vertrag andererseits gibt. Im Einzelnen unterscheiden sich Zielsetzung und Kontext von Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls grundlegend von denen des Art. 56 AEUV, insbesondere hinsichtlich der Anwendbarkeit dieser Bestimmungen auf Dienstleistungsempfänger.

50 Erstens hat der Gerichtshof zu den Zielen bereits entschieden, dass die Assoziation EWG–Türkei einen ausschließlich wirtschaftlichen Zweck verfolgt (Urteil *Ziebell*, Randnr. 64). Das Assoziierungsabkommen und sein Zusatzprotokoll sollen nämlich im Wesentlichen die wirtschaftliche Entwicklung der Türkei fördern (Urteil *Savas*, Randnr. 53).

51 Eine solche Beschränkung der Zielsetzung des Assoziierungsabkommens auf rein wirtschaftliche Aspekte lässt sich bereits seinem Wortlaut entnehmen. Sie zeigt sich an den Überschriften der Kapitel 1 („Zollunion“), 2 („Landwirtschaft“) und 3 („Sonstige Bestimmungen wirtschaftlicher Art“) des Titels II über die Durchführung der Übergangsphase. Art. 14 des Assoziierungsabkommens, worin „[d]ie Vertragsparteien vereinbaren, sich von den Artikeln [45 EG], [46 EG] und [48 EG] bis [54 EG] leiten zu lassen, um untereinander die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs aufzuheben“, gehört im Übrigen zu Kapitel 3 von Titel II des Abkommens, dessen oben angeführte Überschrift insoweit unmissverständlich ist.

52 Außerdem hat das Assoziierungsabkommen nach seinem Art. 2 Abs. 1 zum Ziel, „eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien unter voller Berücksichtigung der Notwendigkeit zu fördern, dass hierbei der beschleunigte Aufbau der türkischen Wirtschaft sowie die Hebung des Beschäftigungsstandes und der Lebensbedingungen des türkischen Volkes gewährleistet werden“. Nach Art. 41 Abs. 2 Unterabs. 2 des Zusatzprotokolls berücksichtigt der Assoziationsrat im Übrigen bei der Festsetzung der Zeitfolge und der Einzelheiten der schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs für die verschiedenen Arten von Tätigkeiten die entsprechenden von der Union auf diesen Gebieten bereits erlassenen Bestimmungen sowie die besondere wirtschaftliche und soziale Lage der Türkei.

53 Die Entwicklung der wirtschaftlichen Freiheiten zur Ermöglichung einer generellen Freizügigkeit, die mit der nach Art. 21 AEUV für die Unionsbürger geltenden vergleichbar wäre, ist nicht Gegenstand des Assoziierungsabkommens. Ein allgemeiner Grundsatz der Freizügigkeit zwischen der Türkei und der Union ist nämlich weder in diesem Abkommen oder seinem Zusatzprotokoll noch im Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats vom 19. September 1980 über die Entwicklung der Assoziation vorgesehen, der allein die Freizügigkeit der Arbeitnehmer betrifft. Das Assoziierungsabkommen garantiert im Übrigen die Inanspruchnahme bestimmter Rechte nur im Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juli 2007, Derin, C-325/05, Slg. 2007, I-6495, Randnr. 66).

54 Der Gerichtshof hat wiederholt entschieden, dass die in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls enthaltene Stillhalteklausele nicht aus sich heraus geeignet ist, türkischen Staatsangehörigen allein auf der Grundlage des Unionsrechts ein Niederlassungsrecht und ein damit einhergehendes Aufenthaltsrecht zu verleihen, und dass sie ihnen auch kein Recht auf freien Dienstleistungsverkehr oder ein Recht zur Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verschaffen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile Savas, Randnrn. 64 und 71 dritter Gedankenstrich, Abatay u. a., Randnr. 62, Tum und Dari, Randnr. 52, sowie Soysal und Savatli, Randnr. 47).

55 Demzufolge kann die Stillhalteklausele, sei es unter Anknüpfung an die Niederlassungsfreiheit oder den freien Dienstleistungsverkehr, nur im Zusammenhang mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit die Voraussetzungen für die Einreise türkischer Staatsangehöriger in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und ihren dortigen Aufenthalt betreffen.

56 Im Rahmen des Unionsrechts beruht der Schutz der passiven Dienstleistungsfreiheit dagegen auf dem Ziel, einen als Raum ohne Binnengrenzen konzipierten Binnenmarkt zu schaffen, indem alle der Schaffung eines solchen Marktes entgegenstehenden Hemmnisse abgebaut werden. Eben dieses Ziel unterscheidet den Vertrag vom Assoziierungsabkommen, das nach den Feststellungen in Randnr. 50 des vorliegenden Urteils einen im Wesentlichen wirtschaftlichen Zweck verfolgt.

57 Zweitens hängt die Auslegung des Begriffs des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne der Bestimmungen des Assoziierungsabkommens und seines Zusatzprotokolls auf der einen und des Vertrags auf der anderen Seite auch vom zeitlichen Kontext dieser Bestimmungen ab.

58 Insoweit ist hervorzuheben, dass eine Stillhalteklausele wie die in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls vorgesehene nicht aus sich heraus Rechte schafft. Es handelt sich daher um eine Bestimmung, die ab einem bestimmten Zeitpunkt die Einführung jeder neuen restriktiven Maßnahme verbietet.

59 Der freie Dienstleistungsverkehr war, wie die Regierungen, die beim Gerichtshof Erklärungen eingereicht haben, sowie der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission ausgeführt haben, ursprünglich als die Freiheit konzipiert, Dienstleistungen zu erbringen. Erst 1984 hat der Gerichtshof im Urteil *Luisi und Carbone* klargestellt, dass der freie Dienstleistungsverkehr im Sinne des Vertrags auch die passive Dienstleistungsfreiheit umfasst.

60 Daher gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens und des Zusatzprotokolls bei deren Unterzeichnung davon ausgingen, dass der freie Dienstleistungsverkehr auch die passive Dienstleistungsfreiheit umfasst.

61 Wie der Generalanwalt in Nr. 71 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, bietet die Übung der Vertragsparteien des Assoziierungsabkommens im Übrigen Anhaltspunkte für das Gegenteil. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben nämlich nach dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls eine Visumpflicht für touristische Aufenthalte türkischer Staatsbürger eingeführt, ohne sich hieran durch Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls gehindert zu sehen. Die Republik Türkei selbst verfuhr, nach dem unwidersprochen gebliebenen Vorbringen der deutschen Regierung, gegenüber dem Königreich Belgien und dem Königreich der Niederlande in gleicher Weise, indem sie im Oktober 1980 die 1973 in Kraft befindliche Befreiung von der Visumpflicht für belgische und niederländische Staatsangehörige, die keine Arbeitnehmer sind, aufhob.

62 Nach alledem lässt sich die vom Gerichtshof im Urteil *Luisi und Carbone* vorgenommene Auslegung von Art. 59 EWG-Vertrag aufgrund der Unterschiede, die zwischen den Verträgen einerseits und dem Assoziierungsabkommen und seinem Zusatzprotokoll andererseits hinsichtlich ihres Zwecks wie auch ihres Kontexts bestehen, nicht auf die Stillhalteklausele in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls übertragen.

63 Unter diesen Umständen ist auf die erste Frage zu antworten, dass der Begriff „freier Dienstleistungsverkehr“ in Art. 41 Abs. 1 des Zusatzprotokolls dahin auszulegen ist, dass er nicht die Freiheit türkischer Staatsangehöriger umfasst, sich als Dienstleistungsempfänger in einen Mitgliedstaat zu begeben, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.

Zur zweiten Frage

64 Mit seiner zweiten Frage, die für den Fall der Bejahung der ersten Frage gestellt wird, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die passive Dienstleistungsfreiheit auch Besuche bei Familienangehörigen und die bloße Möglichkeit einer Inanspruchnahme von Dienstleistungen umfasst.

65 Angesichts der Antwort auf die erste Frage ist die zweite Frage nicht zu beantworten.

Kosten

66 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

Der Begriff „freier Dienstleistungsverkehr“ in Art. 41 Abs. 1 des am 23. November 1970 in Brüssel unterzeichneten und durch die Verordnung (EWG) Nr. 2760/72 des Rates vom 19. Dezember 1972 im Namen der Gemeinschaft geschlossenen, gebilligten und bestätigten Zusatzprotokolls ist dahin auszulegen, dass er nicht die Freiheit türkischer Staatsangehöriger umfasst, sich als Dienstleistungsempfänger in einen Mitgliedstaat zu begeben, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.