

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/9513 –**

### **Umsetzung der Verschlechterungsverbote des EWG/Türkei-Assoziationsrechts**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Die Fraktion DIE LINKE. hat in der Vergangenheit durch mehrere parlamentarische Anfragen auf das Problem einer unzureichenden Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum EWG/Türkei-Assoziationsrecht aufmerksam gemacht (vgl. zuletzt die Bundestagsdrucksachen 17/6843 und 17/5539). Das Assoziationsrecht umfasst neben dem Assoziationsabkommen aus dem Jahr 1963 unter anderem das Zusatzprotokoll zum Abkommen (ZP) und den Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation vom 19. September 1980 (ARB 1/80).

Auch Äußerungen der EuGH-Richterin Dr. Maria Berger im Interview mit „Die Presse“ vom 25. September 2011 lassen eine gewisse Verärgerung des Gerichtshofs über die mangelhafte Berücksichtigung des Assoziationsrechts erkennen: „Auffällig oft landen bei uns derzeit Fälle, bei denen es um die Einhaltung des Assoziierungsabkommens mit der Türkei geht. In einer Zeit, als man türkische Arbeitnehmer dringend gesucht hat, wurden ihnen die Rechte versprochen [...]. Jetzt, wo diese Rechte fällig werden, wollen einige Mitgliedstaaten nichts mehr davon wissen.“ Die von den jeweiligen Bundesregierungen vertretenen rigiden Rechtsauffassungen zum Assoziationsrecht wurden in konkreten Verfahren vom EuGH immer wieder erneut zurückgewiesen (vgl. z. B. die EuGH-Urteile zu Toprak vom 9. Dezember 2010, Rn. 48; Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, Rn. 42; Abatay vom 21. Oktober 2003, Rn. 75; Birden vom 26. November 1998, Rn. 29 und 51; Demirel vom 30. September 1987, Rn. 6).

Die Regierungen der Niederlande, Dänemarks und Österreichs wenden das Assoziationsrecht hingegen weitaus umfassender an als die Bundesregierung. Dänemark und Österreich verzichten beispielsweise infolge der Rechtsprechung des EuGH bei türkischen Staatsangehörigen auf den Nachweis von Sprachkenntnissen beim Ehegattennachzug und im Inland (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25. April 2012, „Wien kippt Sprachtest für Türken“ und DER STANDARD vom 23. April 2012, „EU-Gericht hebt Deutsch-Lernpflicht für Türken aus“). Trotz dieser unterschiedlichen Auslegung des Assoziationsrechts verweigert die Bundesregierung einen Dialog und argumentativen Aus-

tausch mit den Regierungen seiner Nachbarstaaten (vgl. z. B. Plenarprotokoll 17/145, S. 17264 (D) und Bundestagsdrucksache 17/7279, S. 10). Offenkundig ist ihr nicht daran gelegen, zu einer einheitlichen Anwendung des Assoziationsrechts zu kommen. Dabei hat auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in einer Ausarbeitung (WD 3 – 3000 – 188/11) auf die sich aus dem Assoziationsrecht ergebenden umfangreichen Konsequenzen für das deutsche Aufenthaltsrecht hingewiesen.

Eine besondere Bedeutung kommt den so genannten Stillhalteklauseln bzw. Verschlechterungsverboten des Assoziationsrechts zu. Artikel 13 ARB 1/80 und Artikel 41 Absatz 1 ZP verbieten den Vertragsstaaten vor dem Hintergrund des Ziels einer Annäherung bzw. eines späteren Beitritts der Türkei zur Europäischen Union (EU) die Einführung „neuer Beschränkungen“ in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, wovon nach der Rechtsprechung des EuGH auch aufenthaltsrechtliche Regelungen umfasst sind. Diese Verschlechterungsverbote erfordern die Kenntnis der jeweiligen Rechtslage und Praxis im Aufenthalts- und Beschäftigungsrecht seit 1973 bzw. 1980 (Gesetze, Verordnungen, Runderlasse), denn für türkische Staatsangehörige gilt die seitdem jeweils günstigste Regelung; nachträgliche materielle oder verfahrensrechtliche Verschlechterungen sind nicht zulässig.

In ihrem Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/7373 fordert die Fraktion DIE LINKE. vor diesem Hintergrund eine umfassende Berücksichtigung, Umsetzung und gesetzliche Verankerung der Rechtsprechung des EuGH zum Assoziationsrecht und einen systematischen Rechtsvergleich, aus dem sich der konkrete Änderungsbedarf ergibt. Der Rechtsanwalt Ünal Zeran aus Hamburg hat die Rechtsprechung des EuGH und die sich hieraus ergebenden Konsequenzen für das deutsche Aufenthaltsrecht beispielhaft dargestellt („Gewitterwolken über dem deutschen Aufenthaltsgesetz“, ASYLMAGAZIN, Nummern 10/2011 und 12/2011).

Die Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern (BMI) zum ARB 1/80 hingegen basieren auf dem Stand des Jahres 2002 und sind damit jedenfalls in Bezug auf die Verschlechterungsverbote praktisch wertlos, weil der EuGH diesbezüglich insbesondere in den letzten Jahren eine Vielzahl maßgeblicher Urteile gefällt hat (vgl. z. B. die EuGH-Urteile zu Dereci vom 15. November 2011, Oguz vom 21. Juli 2011, Toprak vom 9. Dezember 2010, Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, Sahin vom 17. September 2009). Im Mai 2011 erklärte die Bundesregierung, die Anwendungshinweise würden „derzeit überarbeitet“ (vgl. Bundestagsdrucksache 17/5884, Antwort zu Frage 1) – bis heute dauert diese Überarbeitung offenkundig an. Das kuriose Ergebnis ist, dass eine völlige Unklarheit über die Rechte türkischer Staatsangehöriger besteht, obwohl das Assoziationsrecht in seiner Bindungswirkung sogar Verordnungen und Richtlinien der Europäischen Union vorgeht.

In ihrer Vorbemerkung auf Bundestagsdrucksache 17/5884 erklärte die Bundesregierung, dass sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, eine Beachtung des Assoziationsrechts in der Auslegung durch den EuGH sicherzustellen, zumal für die Rechtsanwendung „überwiegend“ die Bundesländer zuständig seien. Um die entsprechenden Positionen und Maßnahmen der Bundesländer zur Beachtung des Assoziationsrechts zu erfahren, hat die Fragestellerin deshalb zeitgleich eine weitere Kleine Anfrage an die Bundesregierung gerichtet, obwohl sie nicht der Auffassung sind, dass es überwiegend den Bundesländern obliegt, eine einheitliche Beachtung verbindlichen Europarechts in Deutschland sicherzustellen. Die nachfolgenden Fragen beziehen sich vor allem auf weiterhin bestehenden Nachfragebedarf zu den bisherigen Äußerungen der Bundesregierung zum Thema sowie auf aktuelle Entwicklungen.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fragesteller haben in den letzten 28 Monaten zwölf Kleine Anfragen an die Bundesregierung gerichtet, die sich zum größten Teil mit Fragen des Assoziationsrechts EWG-Türkei beschäftigten und die wie folgt beantwortet wurden:

Korrektur des Bundesverwaltungsgerichts zu Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug (Bundestagsdrucksache 17/8318 vom 10. Januar 2012), Auswirkungen der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug und umstrittene Vereinbarkeit der Regelung mit Europarecht (Bundestagsdrucksache 17/7012 vom 20. September 2011), Rechtsauffassung der Bundesregierung zu den Verschlechterungsverboten des EWG-Türkei-Assoziationsrechts (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/5884) (Bundestagsdrucksache 17/6970 vom 9. September 2011), Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu den Standstill-Klauseln des Assoziierungsabkommens der Europäischen Union mit der Türkei (Bundestagsdrucksache 17/5884 vom 23. Mai 2011), Auswirkungen der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug zum Stand 31. Dezember 2010 (Bundestagsdrucksache 17/5732 vom 5. Mai 2011), Vermeintliche Integrationsverweigerung als Begründung für Gesetzesverschärfung (Bundestagsdrucksache 17/5693 vom 2. Mai 2011), Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit der Türkei auf das Aufenthaltsrecht (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/4623) (Bundestagsdrucksache 17/5684 vom 29. April 2011), Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit der Türkei auf das Aufenthaltsrecht (Bundestagsdrucksache 17/4623 vom 2. Februar 2011), Auswirkungen der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug insbesondere im Hinblick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/2816 (Bundestagsdrucksache 17/3393 vom 26. Oktober 2010), Auswirkungen der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug zum Stand 30. Juni 2010 und der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Bundestagsdrucksache 17/2816 vom 27. August 2010), Möglicherweise unerkannt gebliebene deutsche Staatsangehörigkeit von Kindern türkischer Eltern (Bundestagsdrucksache 17/1927 vom 4. Juni 2010) und Gebührenerhebung für die Bearbeitung und Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen bei türkischen Staatsangehörigen (Bundestagsdrucksache 17/413 vom 8. Januar 2010).

Die Bundesregierung verweist zunächst auf diese Antworten auf die Kleinen Anfragen, denn die meisten der mit der neuerlichen Kleinen Anfrage gestellten Fragen sind darin bereits beantwortet. Im Übrigen verweist die Bundesregierung insbesondere auf die Vorbemerkung zu ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 17/5884, wonach sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, ihre Rechtsauffassung fortlaufend zum Anlass von Detailstellungennahmen zu machen und in einen juristischen Fachdisput einzutreten.

1. In welcher Weise hat die Bundesregierung die Bundesländer auf Auswirkungen der Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts hingewiesen, bei denen auch sie davon ausgeht, dass eine Abweichung von bundesgesetzlichen Vorschriften in Bezug auf assoziationsberechtigte türkische Staatsangehörige erforderlich ist (z. B. bei der Mindestehebungszeit für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht, die von zwei auf drei Jahre verlängert wurde, vgl. Bundestagsdrucksache 17/4623, Antwort zu Frage 1)?

Das Bundesministerium des Innern (BMI) befindet sich laufend im Austausch mit den Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder über aktuelle Fragen des Aufenthaltsrechts. Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

2. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, wie die Bundesländer sicherstellen, dass bei assoziationsberechtigten türkischen Staatsangehörigen eine eigenständige Aufenthaltserlaubnis bereits nach zweijähriger – und nicht nach dreijähriger – Ehe erteilt wird, und wenn sie keine Kenntnisse hierzu hat, wie will sie dann der Verpflichtung zur Unionstreue und effektiven Umsetzung von Europarecht ohne entsprechende Anwendungshinweise oder gesetzliche Regelungen nachkommen?

Es ist Sache der zuständigen Landesbehörden, den aufenthaltsrechtlichen Vollzug unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung des EuGH durchzuführen. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass die Länder bei der Anwendung von § 31 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) Vorgaben des Unionsrechts nicht beachten würden. Beispielhaft dafür, dass die Anwendung des Aufenthaltsrechts unter Berücksichtigung der assoziationsrechtlichen Vorgaben erfolgt, sei auf Nummer A.31.0 der öffentlich zugänglichen Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin (Stand: 9. März 2012) verwiesen, in der der von den Fragestellern erwähnte Gesichtspunkt ausdrücklich Erwähnung findet.

3. Wie ist der Stand der Überarbeitung der Anwendungshinweise zum ARB 1/80 bzw. zum Assoziationsrecht insgesamt, wie ist der diesbezügliche Zeitplan, welche Stelle ist mit der Überarbeitung befasst, weshalb erfordert dies so viel Zeit, und wie ist angesichts der zehnjährigen Nichtüberarbeitung die Vorgabe in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (Nummer 4.5.2) zu verstehen, wonach die Anwendungshinweise zum ARB 1/80 „in der jeweils gültigen Fassung“ anzuwenden seien?

Es besteht keine generelle Verpflichtung der Bundesregierung, zu aufenthaltsrechtlichen Regelungen des nationalen Rechts Anwendungshinweise zu erlassen. Ungeachtet dessen veröffentlicht die Bundesregierung nach freiem Ermessen in bestimmten Abständen in Abstimmung mit den Ländern Verwaltungsvorschriften und Anwendungshinweise zum Aufenthaltsrecht.

Die Allgemeinen Anwendungshinweise des BMI zum Beschluss Nummer 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei vom 2. Mai 2002 werden derzeit überarbeitet. Innerhalb des federführenden BMI ist die Bearbeitung schon fortgeschritten. Wegen der erforderlichen Beteiligung weiterer Ressorts und der Länder ist derzeit noch nicht absehbar, wann die Überarbeitung abgeschlossen sein wird.

Die Vorgabe in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG (Nummer 4.5.2), wonach die Anwendungshinweise zum ARB 1/80 „in der jeweils gültigen Fassung“ anzuwenden sind, ist eine dynamische Verweisung. Sollten neue Allgemeine Anwendungshinweise nach Erlass der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift erlassen werden, gelten die neuen Anwendungshinweise, obwohl sie zum Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinen Anwendungshinweise noch nicht in Kraft getreten waren.

Dass die Allgemeinen Anwendungshinweise nicht aktuell sind, wirkt sich in der praktischen Rechtsanwendung nicht aus, da die für die Anwendung des Aufenthaltsrechts zuständigen Ausländerbehörden gemäß Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes (GG) an Recht und Gesetz gebunden sind und dabei auch die aktuelle höchstrichterliche Rechtsprechung beachten.

4. Inwieweit ist eine Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz zu Nummer 4.5.2 geplant, bzw. inwieweit wurden die Bundesländer darüber informiert, dass die dortigen Ausführungen auch nach Auffassung der Bundesregierung unzutreffend sind, wonach es angeblich keine assoziationsrechtlichen Regelungen oder Verpflichtungen

bezüglich der Ersteinreise bzw. erstmaligen Erwerbstätigkeitsaufnahme gebe (vgl. die Vorbemerkung der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/5884, S. 3 zweiter Absatz), da Nummer 4.5.2 die Rechtsprechung des EuGH zur Wirkung der Verschlechterungsverbote auch auf Regelungen der Ersteinreise und der ersten Arbeitsaufnahme (vgl. z. B. das Abatay-Urteil vom 21. Oktober 2003, das Sahin-Urteil vom 17. September 2009 und das Urteil C-92/07 vom 29. April 2010) ignoriert?

Zu der Frage, welche Änderungen die Bundesregierung bei der nächsten Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vornehmen wird, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Vorhersage machen. Allgemeine Verwaltungsvorschriften werden in einem geordneten Verfahren mit Zustimmung des Bundesrates erlassen (vgl. Artikel 84 Absatz 2 GG). Die Bundesregierung kann dem Ergebnis dieses Verfahrens nicht durch Prognosen über den zukünftigen Inhalt der Verwaltungsvorschriften vorgreifen. Sollten einzelne Verwaltungsvorschriften jedoch nicht im Einklang mit höher-rangigem Recht stehen, ist mit ihrer Änderung bei der nächsten Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften zu rechnen.

5. In welcher Weise hat die Bundesregierung in dieser Wahlperiode die Bundesländer auf die Rechtsprechung des EuGH zum Assoziationsrecht, insbesondere zu den Verschlechterungsverboten, bzw. auf entsprechende Auswirkungen auf deutsches Recht hingewiesen (bitte genau mit Datum, Urteil und Inhalt benennen), und wann und in welchem Rahmen hat die Bundesregierung in dieser Wahlperiode Gespräche mit den Bundesländern zu diesen Fragen geführt (bitte mit Datum, Inhalt, Ergebnissen und Nennung der beteiligten Länder bzw. Ministerien aufführen)?

Das BMI befindet sich laufend im Austausch mit den Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder über aktuelle Fragen des Aufenthaltsrechts. Unabhängig von dem auf informellem Wege erfolgenden ständigen Gedanken- und Erfahrungsaustausch hat sich in dieser Legislaturperiode mehrfach auch die Ausländerreferentenbesprechung (ARB) mit assoziationsrechtlichen Fragestellungen beschäftigt. Bei der ARB handelt es sich um ein Bund-Länder-Gremium, in dem Vertreter des BMI und der Innenministerien und -senatsverwaltungen der Länder auf Referatsleitererebene Fragen des Aufenthaltsrechts besprechen.

Bei der ARB vom 14. und 15. April 2010 wurden die folgenden assoziationsrechtlichen Fragen diskutiert:

- TOP 8: Auswirkungen des EuGH-Urteils in der Rechtssache „Sahin“ (C-242-06) auf die Erteilungs- bzw. Verlängerungsgebühr (Ergebnis der ARB-Beratung: das Urteil hat keine Auswirkungen auf die deutsche Rechtslage).
- TOP 9: Anwendung der Freizügigkeitsrichtlinie auf ARB-1/80-Berechtigte im Zusammenhang mit Ausweisungsverfahren (Ergebnis der ARB-Beratung: der freizügigkeitsrechtliche Ausweisungsschutz kann nicht unter Berufung auf den ARB 1/80 beansprucht werden).
- TOP 10: Konsequenzen aus dem EuGH-Urteil in der Rechtssache „Genc“ (C-14/09) (Ergebnis der ARB-Beratung: es wird kein Länderrundschreiben geben; das Urteil ist aus sich heraus verständlich).

Bei der ARB vom 29. und 30. März 2011 wurden die folgenden assoziationsrechtlichen Fragen diskutiert:

- TOP 3: Auswirkungen des EuGH-Urteils in der Rechtssache „Toprak“ (C-300/09 und C-301/09) (Ergebnis der ARB-Beratung: keine Auswirkungen, außer im Bereich von § 31 AufenthG).

– TOP 6: Bescheinigung für türkische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltserlaubnis über einen Daueraufenthalt nach Artikel 6 oder Artikel 7 ARB 1/80 (Ergebnis der ARB-Beratung: es wird eine Rechtsvereinheitlichung angestrebt).

Bei der ARB vom 27. und 28. März 2012 wurde die folgende assoziationsrechtliche Frage diskutiert:

– TOP 32a: Stand der Überarbeitung der Anwendungshinweise zu ARB 1/80 (Ergebnis der ARB-Beratung: Erster Entwurf soll Mitte 2012 vorliegen).

Auch bei dem Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden großer Städte (ABH) werden unter Beteiligung des BMI regelmäßig Fragen des Assoziationsrechts diskutiert:

Bei der ABH am 26. und 27. November 2009 wurden die folgenden assoziationsrechtlichen Fragen diskutiert:

– TOP 6.4: Visabefreiung für türkische Dienstleistungsempfänger (Ergebnis der ABH-Beratung: Diskussion der Rechtslage).

– TOP 7.4: Anwendung des Ausweisungsschutzes der Unionsbürgerrichtlinie auf ARB 1/80-Berechtigte (Ergebnis der ABH-Beratung: Diskussion der Rechtspraxis).

Bei der ABH am 4. und 5. November 2010 wurde die folgende assoziationsrechtliche Frage diskutiert:

– TOP 7.2: Erlöschen des Aufenthaltstitels bzw. des Aufenthaltsrechts aus ARB 1/80 (Ergebnis der ABH-Beratung: Diskussion der Rechtspraxis).

Bei der ABH am 24. und 25. November 2011 wurde die folgende assoziationsrechtliche Frage diskutiert:

– TOP 7.02: Ausweisungsschutz entsprechend der Freizügigkeitsrichtlinie (Ergebnis der ABH-Beratung: Diskussion der Rechtspraxis).

Bei der ABH am 14. bis 16. März 2012 wurden die folgenden assoziationsrechtlichen Fragen diskutiert:

– TOP 4.13: Anwendung des ARB 1/80 auf studentische Nebentätigkeiten (Ergebnis der ABH-Beratung: Diskussion der Rechtspraxis).

– TOP 4.16: Anwendung der RL 221/64/EWG auf ARB 1/80-Berechtigte (Ergebnis der ABH-Beratung: Diskussion der Rechtslage).

6. Wie ist die Antwort der Bundesregierung zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 17/6712 zu verstehen, „nationale Vorschriften zum Familiennachzug, die keine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit beinhalten“, seien vom Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 nicht umfasst, vor dem Hintergrund, dass Beschränkungen der Einreisevorschriften, z. B. im Rahmen des Familiennachzugs, logischerweise immer auch eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit darstellen – entweder in Bezug auf die Stamberechtigten, deren Arbeitnehmerfreizügigkeit durch eine Einschränkung ihrer Rechte auf Familienzusammenführung beeinträchtigt wird, oder in Bezug auf die nachziehenden Familienangehörigen, deren Zugang zu einer künftigen Beschäftigung eingeschränkt wird (bitte ausführen)?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist nicht jegliche Bestimmung, die der Stamberechtigte als Beschränkung der freien Entfaltung seiner Persönlichkeit empfinden mag, eine Behinderung seiner Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die entsprechende Regelung muss vielmehr einen Bezug zum Zugang des Arbeitnehmers zum Arbeitsmarkt des betroffenen Mitgliedstaates (mithin zur Beschäftigung) aufweisen. Dies ist bei Familiennachzugsregelungen, die keinen Bezug

zur Beschäftigung aufweisen, nicht der Fall. Insofern liegt keine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit vor.

7. Wie kann sich die Bundesregierung in ihrer Antwort zu Frage 5 auf Bundestagsdrucksache 17/6712 zur Rechtfertigung ihrer Rechtsauffassung auf die Randnummern 74 ff. des Abatay-Urteils beziehen, in denen das damalige Vorbringen der Bundesregierung, das Verschlechterungsverbot gelte nur, wenn bereits eine ordnungsgemäße Beschäftigung ausgeübt würde und ein Aufenthaltsrecht bestehe, vom EuGH ausdrücklich zurückgewiesen wurde (Rn. 75), und zwar mit unter anderem folgenden Argumenten, die auch der jetzigen Rechtsauffassung der Bundesregierung entgegenstehen:
- a) „der Schutz der Rechte türkischer Staatsangehöriger auf dem Gebiet der Ausübung einer Beschäftigung [kann] nicht Gegenstand von Artikel 13 des Beschlusses Nummer 1/80 sein [...], da diese Rechte bereits von Artikel 6 dieses Beschlusses vollständig erfasst sind“ (Rn. 79), d. h. dass das Verschlechterungsverbot gerade die nicht bereits in den Arbeitsmarkt integrierten türkischen Staatsangehörigen begünstigen soll (vgl. auch Rn. 83 sowie die Urteile Sahin, Rn. 50 f.; Toprak, Rn. 45 f. und C-92/07, Rn. 46 und 50);
  - b) „Vielmehr verbietet dieser Artikel 13 [...] den Mitgliedstaaten, den Zugang türkischer Staatsangehöriger zu einer Beschäftigung durch neue Maßnahmen einzuschränken“ (Rn. 80), d. h. es geht bei den Verschlechterungsverboten um die Zugangsrechte zu einer beabsichtigten, aber noch nicht ausgeübten Beschäftigung (vgl. auch Rn. 89, in der ausdrücklich von der „Absicht, sich in den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik Deutschland als Aufnahmemitgliedstaat zu integrieren“ als entscheidendes Kriterium die Rede ist);
  - c) das Verschlechterungsverbot gelte auch für Familienangehörige türkischer Arbeitnehmer, „deren Einreise [...] nicht von der Ausübung einer Beschäftigung als Arbeitnehmer“ abhängt (Rn. 82), so dass ersichtlich wird, dass die von der Bundesregierung vorgenommene Trennung von „persönlichem“ und „sachlichem“ Schutzbereich nach Artikel 13 ARB 1/80 in Bezug auf Familienangehörige und die Frage der Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht haltbar ist

(bitte auf alle Unterfragen getrennt und mit Begründung antworten)?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Antwort zu Frage 6 und auf die Vorbemerkung der Bundesregierung, wonach sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, ihre Rechtsauffassung fortlaufend zum Anlass von Detailstellungen zu machen und in einen juristischen Fachdisput einzutreten.

8. Wie ist die Aussage der Bundesregierung, der EuGH habe in Bezug auf das Verschlechterungsverbot „die Begrenzung des sachlichen Schutzbereichs auf Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit [...] nicht aufgehoben“ (Bundestagsdrucksache 17/6712, Antwort zu Frage 5) damit vereinbar, dass der EuGH im Toprak-Urteil vom 9. Dezember 2010 eine vergleichbare Behauptung der niederländischen Regierung ausdrücklich zurückgewiesen hat (vgl. Rn. 37 ff. des Urteils, Rn. 46: „Folglich ist das Vorbringen der niederländischen Regierung zurückzuweisen, Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 sei nicht auf die in den Ausgangsverfahren streitige Regelung anwendbar, da diese nicht in dieser Vorschrift vorgesehene Bedingungen für den Zugang türkischer Arbeitnehmer zum Arbeitsmarkt, sondern Rechte ausländischer Ehegatten in Bezug auf Familienzusammenführung betreffe.“) (es wird um eine Antwort mit Begründung auf diese zentrale Frage gebeten; die vergleichbare Frage 8 auf Bundestagsdrucksache 17/6970 wurde nach Ansicht der Fragestellerin unzureichend beantwortet, da die Bundesregierung lediglich abstrakt auf die Vorbemerkung

auf Bundestagsdrucksache 17/5884 verwies, wo jedoch zum einen auf ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. März 2010 Bezug genommen wurde, das aber das zeitlich später ergangene Toprak-Urteil vom 9. Dezember 2010 noch gar nicht berücksichtigen konnte, und wo sich die Bundesregierung zum anderen auf die Randnummern 41 bis 44 des Toprak-Urteils stützt, ohne jedoch auf die beiden nachfolgenden Randnummern desselben Urteils einzugehen, die eine Interpretation wie die der Bundesregierung gerade ausschließen – wie oben in dieser Frage im Wortlaut zitiert)?

Die Zurückweisung des genannten Vorbringens der niederländischen Regierung durch den EuGH in Randnummer 46 der Rechtssache „Toprak“ ist nur in Bezug auf den in Randnummer 45 behandelten Gesichtspunkt verständlich. Wie sich aus der Verwendung der Präposition „folglich“ am Anfang von Randnummer 46 ohne Weiteres ergibt, wird das Argument der niederländischen Regierung nur in Bezug auf das in Randnummer 45 Gesagte zurückgewiesen. Zurückgewiesen wird somit nur die Auffassung, dass Artikel 13 des Beschlusses Nummer 1/80 verlange, dass die betreffenden Arbeitnehmer bereits in den Arbeitsmarkt des Aufnahmemitgliedstaats integriert sein müssen. Nur insofern hat der EuGH das Argument, Artikel 13 des Beschlusses Nummer 1/80 gelte nicht für die Rechte ausländischer Ehegatten in Bezug auf Familienzusammenführung zurückgewiesen.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort zu Frage 6 und auf die Vorbemerkung der Bundesregierung, wonach sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, ihre Rechtsauffassung fortlaufend zum Anlass von Detailstellungennahmen zu machen und in einen juristischen Fachdisput einzutreten.

9. Inwieweit ist nach Ansicht der Bundesregierung die Feststellung des EuGH in seinem Urteil C-92/07 vom 29. April 2010, wonach Artikel 13 ARB 1/80 „der Einführung neuer Beschränkungen der Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit [...] einschließlich solchen entgegensteht, die die materiell- und/oder verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger [...] betreffen, die dort von dieser Freiheit Gebrauch machen wollen“ (vgl. Rn. 49 f.) ein Beleg dafür, dass es der EuGH ausdrücklich als eine verbotene Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ansieht, wenn die Einreisebestimmungen in Bezug auf Personen verschärft werden, die erst noch von dieser Freiheit Gebrauch machen wollen, d. h. dass Familienangehörige nicht nur dem persönlichen, sondern auch dem sachlichen Schutzbereich des Verschlechterungsverbots unterfallen, wenn man dieser Unterscheidung und Argumentation der Bundesregierung folgen wollte (bitte ausführlich begründen)?

Der EuGH hat in Randnummer 49 der Rechtssache C-92/07 ausgeführt, dass Artikel 13 des Beschlusses Nummer 1/80 solchen Voraussetzungen entgegensteht, die die erstmalige Aufnahme türkischer Staatsangehöriger betreffen, die von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen wollen.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort zu Frage 6 und auf die Vorbemerkung der Bundesregierung, wonach sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, ihre Rechtsauffassung fortlaufend zum Anlass von Detailstellungennahmen zu machen und in einen juristischen Fachdisput einzutreten.

10. Wie ist die Aussage der Bundesregierung, Beschränkungen des Familiennachzugs würden nicht in den sachlichen Schutzbereich des Verschlechterungsverbots des ARB 1/80 fallen, mit Nummer 4.5.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vereinbar, wo es ausdrücklich heißt, dass es die „eigentliche Zwecksetzung des ARB 1/80“ sei,



„eine Bewerbung um und die Ausübung einer Beschäftigung zu ermöglichen“, was also auch die Absicht zur Beschäftigungsaufnahme als Kernelement des sachlichen Schutzbereichs des ARB 1/80 beschreibt?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Antwort zu Frage 6 und auf die Vorbemerkung der Bundesregierung, wonach sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, ihre Rechtsauffassung fortlaufend zum Anlass von Detailstellungen zu machen und in einen juristischen Fachdisput einzutreten.

11. Wie ist die Aussage der Bundesregierung, Beschränkungen des Familiennachzugs würden nicht in den sachlichen Schutzbereich des Verschlechterungsverbots des ARB 1/80 fallen, mit dem aktuellen EuGH-Urteil Kahveci/Inan vom 29. März 2012 vereinbar, in dem es zu Rn. 34 zu dem „mit dem Beschluss Nr. 1/80 verfolgten allgemeinen Zweck“ heißt, dass dieser darin bestehe, „die im sozialen Bereich bestehende Regelung für die türkischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen zu verbessern, um schrittweise die Freizügigkeit herzustellen“ und „insbesondere“ die „Familienzusammenführung im Aufnahmemitgliedstaat“ zu erleichtern, so dass die von der Bundesregierung vorgenommene Verengung des sachlichen Schutzbereichs des Verschlechterungsverbots nach Artikel 13 ARB 1/80 auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht zu rechtfertigen ist?

Dass es der allgemeine Zweck des Beschlusses Nummer 1/80 ist, „schrittweise“ die Freizügigkeit herzustellen, bedeutet im Umkehrschluss, dass durch das Assoziationsrecht die Freizügigkeit noch nicht hergestellt ist. Das heißt, die nach Unionsrecht für die Freizügigkeit von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen geltenden Grundsätze sind nur „soweit wie möglich“, aber eben nicht vollständig auf die türkischen Staatsangehörigen zu übertragen.

Im Zusammenhang mit dem Familiennachzug muss für ein zutreffendes Verständnis bei der Zitierung des Urteils des EuGH in der Rechtssache „Kahveci/Inan“ der entscheidende Passus auch erwähnt werden. In dem Urteil heißt es nämlich nicht, dass der allgemeine Zweck des ARB 1/80 darin bestünde, „schrittweise die Freizügigkeit herzustellen“ und „insbesondere“ die „Familienzusammenführung im Aufnahmemitgliedstaat“ zu erleichtern. Tatsächlich heißt es in dem fraglichen Urteil des EuGH:

„Im Hinblick auf den mit dem Beschluss Nr. 1/80 verfolgten allgemeinen Zweck, der [...] darin besteht, die im sozialen Bereich bestehende Regelung für die türkischen Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen zu verbessern, um schrittweise die Freizügigkeit herzustellen [...], soll das insbesondere durch Art. 7 Abs. 1 des Beschlusses Nr. 1/80 eingeführte System also für Voraussetzungen sorgen, die die Familienzusammenführung im Aufnahmemitgliedstaat erleichtern [...].“

Es ist also gerade nicht der übergeordnete Zweck des Beschlusses Nummer 1/80, die Familienzusammenführung zu erleichtern. Vielmehr soll das durch Artikel 7 des Beschlusses Nummer 1/80 eingeführte System die Familienzusammenführung erleichtern. Durch die lückenhafte Zitierung entsteht der falsche Eindruck, es sei der Hauptzweck des ARB 1/80 die Familienzusammenführung zu erleichtern.

Im Übrigen verweist die Bundesregierung auf ihre Antwort zu Frage 6 und auf die Vorbemerkung der Bundesregierung, wonach sie es nicht als ihre Aufgabe ansieht, ihre Rechtsauffassung fortlaufend zum Anlass von Detailstellungen zu machen und in einen juristischen Fachdisput einzutreten.

12. Mit welcher Begründung ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der EuGH zu jeder nur vorstellbaren Detailverschärfung der bestehenden Gesetzeslage seine gefestigte Rechtsprechung ständig wiederholen muss, obwohl bereits seit dem Urteil Tum und Dari klar ist, dass der EuGH „die Stillhalte-Klauseln in einem umfassenden Sinne auf alle einreise- und aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen anwenden“ will, wie nicht zuletzt der auch für die Bundesregierung tätige Prof. Dr. Dr. h. c. Kay Hailbronner in einem Aufsatz in der „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik“ feststellte (ZAR 10/2011, S. 322 ff.)?

Die Bundesregierung ist nicht der Auffassung, dass der EuGH „zu jeder nur vorstellbaren Detailverschärfung der bestehenden Gesetzeslage seine gefestigte Rechtsprechung immer wieder erneut wiederholen muss“. Die Bundesregierung ist allerdings auch nicht der Auffassung, dass jede Detailfrage im Bereich des Assoziationsrechts bereits eindeutig vom EuGH entschieden ist. Im Übrigen enthält sich die Bundesregierung einer Bewertung der Rechtsprechung des EuGH.

13. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung in diesem Zusammenhang aus der in der Vorbemerkung der Fragestellerin zitierten Äußerung der EuGH-Richterin Dr. Maria Berger, aus der ein gewisser Unmut der Richterin über die unzureichende Umsetzung des Assoziationsrechts durch einige Mitgliedstaaten erkennbar wird?

Die Bundesregierung kommentiert private Meinungsäußerungen von Richtern des EuGH nicht.

14. Wieso tauscht sich die Bundesregierung mit den Regierungen der Niederlande und Dänemarks zwar zu allen möglichen Fragen des Europa-, Unions- und Aufenthaltsrechts aus, nicht aber zu den assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverboten und ihren Auswirkungen und sieht hierfür auch keinen Anlass (vgl. Plenarprotokoll 17/138, S. 16445 (D)), obwohl die beiden anderen Regierungen jedenfalls in Teilfragen (z. B. Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug, Gebühren für Aufenthaltstitel) offenkundig eine andere Auffassung von der Wirkungsweise und dem Umfang der Standstill-Klauseln haben und damit eine europaweit uneinheitliche Anwendung des Assoziationsrechts droht bzw. schon besteht?

Der Bundesregierung sind im Zusammenhang mit der Rechtslage in den Niederlanden und in Dänemark keine Argumente bekannt geworden, die ihre bekannte Rechtsauffassung in den angesprochenen Fragen zu erschüttern vermocht hätten.

15. Welche Schlussfolgerung zieht die Bundesregierung daraus, dass das österreichische Innenministerium aus dem Dereci-Urteil des EuGH die Konsequenz gezogen hat, dass bei türkischen Staatsangehörigen wegen des Verschlechterungsverbots von Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug und im Inland abgesehen werden muss (vgl. DER STANDARD vom 23. April 2012, „EU-Gericht hebt Deutsch-Lernpflicht für Türken aus“), obwohl die Bundesregierung auf Anfrage genau dies bestritten hatte (vgl. die Antworten auf die Schriftlichen Fragen 15 auf Bundestagsdrucksache 17/9263 und 13 auf Bundestagsdrucksache 17/9307), und wird sich die Bundesregierung mit der österreichischen Regierung darüber austauschen, warum und aus welchen Gründen diese eine andere Rechtsauffassung und Interpretation der Rechtsprechung des EuGH zu

der Wirkungsweise der Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts vertritt als die Bundesregierung, und wenn nein, warum nicht?

Auch in Bezug auf die Rechtslage und etwaige abweichende Rechtsauffassungen in Österreich sind der Bundesregierung keine Argumente bekannt geworden, die ihre Rechtsüberzeugung zu erschüttern vermocht hätten.

16. Welche politische Konsequenz zieht die Bundesregierung daraus, dass Nachbarländer, auf die sie sich in der Vergangenheit zur Rechtfertigung der deutschen Regelung der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug bezogen hatte, nunmehr von dieser Regelung infolge des Assoziationsrechts wieder abweichen, jedenfalls bei türkischen Staatsangehörigen, d. h. der Hauptbetroffenengruppe in Deutschland, und inwieweit hielte die Bundesregierung die Regelung noch für sinnvoll, wenn sie auf diese Hauptbetroffenengruppe nicht mehr anwendbar wäre?

Es wird zunächst auf die Antworten zu den Fragen 14 und 15 verwiesen. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die deutsche Regelung der Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug mit dem Assoziationsrecht vereinbar.

17. Wie tragfähig ist die Begründung der Bundesregierung, gesetzliche Regelungen zur Sicherstellung einer bundeseinheitlichen Anwendung des Assoziationsrechts seien nicht erforderlich bzw. schwierig, weil „Entwicklungen, die das Assoziationsrecht durch die Rechtsprechung des EuGH erfährt [...] sich vermutlich nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung im deutschen Recht nachvollziehen“ ließen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/6970, zu den Fragen 6 und 7), vor dem Hintergrund, dass auch entsprechende Anwendungshinweise, wie die Praxis zeigt, nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung erlassen werden und es überdies nicht unüblich ist, richterrechtlich geprägte Rechtsmaterien oder auch Vorgaben z. B. des Bundesverfassungsgerichts aus Gründen der Rechtsklarheit in Gesetzesform zu bringen, wobei danach nur noch neuere Gerichtsurteile berücksichtigt werden müssen, was ebenfalls übliche gesetzgeberische Tätigkeit ist?

Verwaltungsbehörden sind gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG an Recht und Gesetz gebunden und haben bei der Anwendung des Rechts die für sie verbindliche höchstrichterliche Rechtsprechung zu berücksichtigen. Nach Artikel 19 Absatz 4 GG steht jemandem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, der Rechtsweg offen. Eine gesetzliche Regelung der Materie erscheint nicht erforderlich.

18. Kann der (deklaratorische) Aufenthaltstitel über das Bestehen eines Aufenthaltsrechts nach dem Assoziationsabkommen nach § 4 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) zusätzlich zu einem anderen Aufenthaltstitel erteilt werden?

Wenn ja,

- a) zu welchen Aufenthaltstiteln ist dies möglich,
- b) welche Gebühren werden nach welcher Rechtsgrundlage hierfür erhoben,
- c) gibt es eine einheitliche Form der Erteilung dieses Titels, bzw. ist dies durch einen entsprechenden Eintrag in einen elektronischen Aufenthaltstitel nach einer anderen Rechtsgrundlage möglich,
- d) hat im Falle der Ausstellung des Aufenthaltstitels bzw. der Feststellung des Rechts nach § 4 Absatz 5 AufenthG dieser Akt auch feststellenden Charakter, wie dies das Bundesverwaltungsgericht in seinem

Beschluss vom 25. Mai 2001 – 1 B 125/00 – im Falle der Aufenthaltserlaubnis-EG hervorgehoben hat?

Wenn nein, inwieweit hält es die Bundesregierung für sinnvoll, die Betroffenen bei der Beantragung eines Titels über die Vor- bzw. Nachteile der unterschiedlichen Aufenthaltstitel (§ 4 Absatz 5 AufenthG im Vergleich zu anderen möglichen Aufenthaltstiteln) zu informieren?

Ein Ausländer muss sich grundsätzlich für einen Titel mit einem Aufenthaltswert entscheiden. Grundsätzlich ist ein Aufenthaltstitel zu dem Zweck zu erteilen, der die weitergehenden Rechte verleiht. Es sind aber auch Fälle denkbar, in denen der Ausländer ein Interesse daran hat, das dokumentiert wird, dass er neben den Voraussetzungen eines anderen Aufenthaltstitels auch die Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts nach dem Assoziationsratsbeschluss Nummer 1/80 erfüllt. Der Bundesregierung ist eine nicht zu beanstandende Praxis einiger Verwaltungsbehörden bekannt, wonach in solchen Fällen auf dem Zusatzblatt zum Aufenthaltstitel ein Hinweis auf diese weitere Anspruchsgrundlage, deren Voraussetzungen vom Ausländer erfüllt werden, aufgenommen wird, sofern dies vom Betroffenen gewünscht wird.

19. Welche Vor- und Nachteile hat nach Ansicht der Bundesregierung der Titel nach § 4 Absatz 5 AufenthG im Vergleich zu anderen möglichen Aufenthaltstiteln?

Das Aufenthaltsrecht enthält eine Vielzahl von Aufenthaltstiteln. Welche Vor- und Nachteile der Titel nach § 4 Absatz 5 AufenthG im Vergleich zu jedem anderen möglichen Aufenthaltstitel hat, ist eine abstrakte Rechtsfrage, deren Beantwortung sich aus dem Gesetz ergibt.

20. Wie erklärt sich die Bundesregierung den Umstand, dass nur bei ca. 7 000 Personen ein Aufenthaltsrecht nach dem Assoziationsrecht festgestellt wurde, obwohl nach § 4 Absatz 5 AufenthG Betroffene, denen nach dem Assoziationsabkommen EWG/Türkei ein Aufenthaltsrecht zusteht, verpflichtet sind, dies durch den Besitz einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis nachzuweisen, sofern sie weder eine Niederlassungserlaubnis noch eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EG besitzen?

Zum 31. Dezember 2011 waren im Ausländerzentralregister 7 790 türkische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 AufenthG erfasst. Von den etwa 1,6 Millionen im Ausländerzentralregister erfassten türkischen Staatsangehörigen hatten zum Stichtag 31. Dezember 2011 mehr als 75 Prozent ein unbefristetes Aufenthaltsrecht. Zudem hatten mehr als 20 Prozent ein befristetes Aufenthaltsrecht.

21. Wie sinnvoll bzw. zulässig ist es, Betroffenen aufzuerlegen, ihre Rechte entsprechend einem internationalen Abkommen durch Antragstellung geltend machen bzw. anzeigen zu müssen, obwohl diese Rechte aufgrund der unmittelbaren Anwendbarkeit des EWG/Türkei-Assoziationsabkommens hiervon unabhängig bestehen und zugleich das Vorliegen solcher Rechte und damit die Frage, ob ein solcher Antrag gestellt werden muss oder nicht, fundierte Kenntnisse über eine sehr komplexe Rechtsmaterie erfordert, und müssten deshalb nicht vielmehr die Behörden dazu verpflichtet werden zu prüfen, ob sich ein Aufenthaltsrecht türkischer Staatsangehöriger aus dem Assoziationsrecht ergibt (in den Verfahrenshinweisen der Ausländerbehörde VAB A4 Nummer 4.5.0 heißt es z. B., dass „[t]ürkischen Staatsangehörigen, die nach dem ARB 1/80 privilegiert sind und denen kein stärkeres Aufenthaltsrecht nach nationalem Recht

zusteht, [...] eine Aufenthaltserlaubnis auf der Grundlage von § 4 Abs. 5 zu erteilen [ist]“, S. 41)?

Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit kann es sowohl für den türkischen Staatsangehörigen als auch für die Bundesrepublik Deutschland sinnvoll sein, wenn der türkische Staatsangehörige sein assoziationsrechtlich begründetes Aufenthaltsrecht durch einen deklaratorischen Aufenthaltstitel nachweist. Einem türkischen Staatsangehörigen, der sich auf assoziationsrechtliche Rechte beruft, ist es auch durchaus zumutbar, einen entsprechenden Antrag zu stellen.

22. Welche Folgen erwachsen daraus, wenn Betroffene ihrer Verpflichtung nach § 4 Absatz 5 Satz 1 AufenthG nicht nachkommen, und wie sind etwaige Sanktionen (z. B. ein Ordnungsgeld) mit den Verschlechterungsverboten des Assoziationsrechts vereinbar, da es bis 2005 keine entsprechende Nachweispflicht und keine hieran anknüpfenden Sanktionen gab?

Türkische Staatsangehörige, die ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht besitzen und ihrer Nachweispflicht nicht nachkommen, begehen eine Ordnungswidrigkeit nach § 98 Absatz 2 Nummer 1 AufenthG. Dies verstößt nicht gegen die Verschlechterungsverbote des Assoziationsrechts, denn auch in dem Zeitraum vor 2005 bestand für türkische Staatsangehörige das Erfordernis der Aufenthaltsgenehmigung (vgl. § 3 Absatz 1 AuslG) und in dem Zeitraum vor 2005 war der Aufenthalt von türkischen Staatsangehörigen im Bundesgebiet ohne Aufenthaltserlaubnis sogar strafbewehrt (vgl. § 92 Absatz 1 Nummer 1 des Ausländergesetzes). Es liegt somit keine Verschlechterung, sondern sogar eine Verbesserung der rechtlichen Situation der türkischen Staatsangehörigen vor.

23. Welche Bedeutung und Folgen hat es, dass die Aufenthaltserlaubnis nach § 4 Absatz 5 AufenthG weder in § 78 noch in § 78a AufenthG aufgeführt ist, und in welcher Form wird diese Aufenthaltserlaubnis erteilt?

Ziel der der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels zu Grunde liegenden EU-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 380/2008 des Rates vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002) ist es, für alle Dokumente, die die Erlaubnis zum rechtmäßigen Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates der EU nachweisen, eine einheitliche Gestaltung mit sehr hohen Anforderungen an den Schutz vor Fälschung und Verfälschung verbindlich festzulegen. Gemäß diesem Ziel der Verordnung sind Aufenthaltstitel unabhängig davon, ob sie konstitutiv oder deklaratorischer Natur sind, grundsätzlich anhand der Vorgaben der Verordnung auszugestalten. Dementsprechend sind auch zu beantragende Aufenthaltserlaubnisse nach § 4 Absatz 5 AufenthG im einheitlichen Format als elektronischer Aufenthaltstitel auszustellen.

24. Inwieweit und mit welcher Begründung teilt die Bundesregierung die Auffassung (vgl. VG Freiburg, Urteil vom 15. März 2011 – 3 K 1723/09 in: Informationsbrief Ausländerrecht 2011, S. 327 ff. und OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11. Mai 2010 in: Informationsbrief Ausländerrecht 2010, S. 372 und 416), dass die Ausstellung eines Aufenthaltstitels nach § 4 Absatz 5 AufenthG nicht von den Voraussetzungen des § 5 AufenthG abhängt?

Inwieweit die Ausstellung eines Aufenthaltstitels nach § 4 Absatz 5 AufenthG nicht von den Voraussetzungen des § 5 AufenthG abhängig ist, ist eine abstrakte Rechtsfrage, die sich aus dem Gesetz ergibt.

25. Inwieweit besteht nach Ansicht der Bundesregierung aufgrund der Regelung des § 4 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz (Erteilung des Titels nur auf Antrag der Betroffenen, aber nicht verpflichtend bei Niederlassungserlaubnis oder Daueraufenthalt-EG) die Gefahr, dass Behördenmitarbeiter/-innen (nicht nur der Ausländerbehörden, sondern z. B. auch der Standesämter) fälschlich davon ausgehen, dass die Rechte des Assoziationsrechts und insbesondere die Standstill-Klauseln nicht zur Anwendung kommen, wenn kein entsprechender Aufenthaltstitel vorliegt (bitte begründen)?

Die Regelung des § 4 Absatz 5 AufenthG begründet nach Ansicht der Bundesregierung nicht die Gefahr, dass Behördenmitarbeiter fälschlich davon ausgehen, dass die Rechte des Assoziationsrechts und insbesondere die Standstill-Klauseln nicht zur Anwendung kommen, wenn kein entsprechender Aufenthaltstitel vorliegt. Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die zuständigen Behörden das Assoziationsrecht nicht richtig anwenden.

26. Inwieweit hält die Bundesregierung die Aussage in Nummer 4.5.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (noch) für zutreffend bzw. bezüglich welcher Rechte für unzutreffend, wonach eine Niederlassungserlaubnis „eine grundsätzlich weitergehende Berechtigung vermittelt als das Assoziationsrecht EWG/Türkei“, was etwa in Bezug auf Erlöschensvorschriften unzutreffend sein dürfte, und inwieweit hat die Bundesregierung die Bundesländer hierüber informiert, bzw. plant sie eine entsprechende Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift?

In Nummer 4.5.3 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum AufenthG heißt es nicht, dass die Niederlassungserlaubnis „eine grundlegend weitergehende Berechtigung vermittelt“, sondern, dass sie „eine grundsätzlich weitergehende Berechtigung vermittelt“. In der Rechtssprache wird der Begriff „grundsätzlich“ immer dann verwendet, wenn es um einen Grundsatz mit Ausnahmen geht.

27. In welchen Fallkonstellationen ist es von Vorteil, wenn eine Bestätigung des Bestehens der Vergünstigungen aus dem Assoziationsrecht entsprechend § 4 Absatz 5 AufenthG vorliegt (z. B. beim Standesamt zur Klärung des Erwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit durch Geburt in Deutschland bei unbefristetem Aufenthaltsrecht)?

Eine Bestätigung des Bestehens der Vergünstigungen aus dem Assoziationsrecht entsprechend § 4 Absatz 5 AufenthG ist aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit immer dann von Vorteil, wenn ein entsprechender Nachweis geführt werden muss oder wenn eine Prüfung der Frage im Raum steht, ob eine Rechtsfolge an das Bestehen oder Nichtbestehen des assoziationsrechtlichen Aufenthaltsrechts geknüpft wird.

28. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dem Urteil 8 K 1159/10 des Verwaltungsgerichts (VG) Aachen, mit dem festgestellt wird, dass die derzeitigen Gebühren für (elektronische) Aufenthaltstitel bei türkischen Staatsangehörigen u. a. gegen das Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 verstoßen, wobei das Gericht ganz im Sinne der Fragestellerin und gegen die Argumentation der Bundesregierung entschied (vgl. Bundestagsdrucksache 17/5884, zu den Fragen 4d, 4e und 9 bis 14)?
29. Wird die Bundesregierung nunmehr eine mit dem Verschlechterungs- und Diskriminierungsverbot des ARB 1/80 vereinbare Gebührenregelung für türkische Staatsangehörige schaffen, insbesondere um einen ansonsten

nach dem VG Aachen (vgl. o. g. Urteil, S. 25, 35) auch möglichen Totalausfall der Gebühren mangels tragfähiger Rechtsgrundlage (mögliche Unanwendbarkeit des § 45 Nummer 3 AufenthV wegen Verstoßes gegen die Artikel 10 und 13 ARB 1/80) zu vermeiden (bitte in Auseinandersetzung mit den Gründen des genannten Urteils darlegen)?

Dieses Urteil wird derzeit noch geprüft.

30. Hält die Bundesregierung die derzeit erhobenen Gebühren für eine Daueraufenthaltslaubnis-EG in Höhe von 135 Euro noch für europarechtskonform, nachdem der EuGH mit Urteil vom 26. April 2012 (C-508/10, vgl. z. B. Rn. 77) festgestellt hat, dass eine Gebühr, die im Vergleich zu einem inländischen Personalausweis etwa sieben Mal so hoch ist, ohne Zweifel gegen die Daueraufenthaltsrichtlinie der EU verstößt, vor dem Hintergrund, dass auch die deutsche Gebühr fast fünf Mal so hoch ist wie die Gebühr für einen Personalausweis (bitte begründen), und welche Konsequenzen wurden bislang aus dem Urteil gezogen?

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die deutschen Gebührenregelungen europarechtskonform. Das zitierte Urteil des EuGH betrifft eine niederländische Gebührenregelung und ist auf die Rechtslage in Deutschland nicht übertragbar. Zum einen sind die Gebühren in Deutschland deutlich niedriger als dies offenbar in den Niederlanden der Fall ist. Während in Deutschland nach der Aufenthaltsverordnung (AufenthV) maximal 135 Euro für die Erteilung einer Daueraufenthaltslaubnis-EG erhoben werden, reicht der Gebührenrahmen in den Niederlanden ausweislich der Urteilsgründe von 188 Euro bis 830 Euro. Zum anderen sieht das deutsche Gebührenrecht in den §§ 52 und 53 AufenthV eine Reihe von Befreiungs- und Ermäßigungstatbeständen vor, durch die die Verhältnismäßigkeit der Gebührenerhebung im Einzelfall gewährleistet wird.

31. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht seine im Grundsatzurteil zu Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug vom 30. März 2010 vertretene Auffassung, die Regelung verstoße eindeutig nicht gegen die EG-Familienzusammenführungsrichtlinie, aufgrund einer Stellungnahme der Europäischen Kommission in einem EuGH-Verfahren geändert hat, stimmt die Bundesregierung der Feststellung zu, dass auch die Behauptung des Bundesverwaltungsgerichts im selben Urteil, wonach die Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug eindeutig mit dem Assoziationsrecht vereinbar seien, nicht mehr aufrechtzuerhalten ist, nachdem die Europäische Kommission in dem EuGH-Verfahren C-256/11 die Auffassung vertreten hat, dass zur Anwendbarkeit des Verschlechterungsverbots des Assoziationsrechts bereits die Absichtsbekundung, von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen zu wollen, genügt (vgl. Plenarprotokoll 17/129, S. 15192 (D) f., bitte nachvollziehbar begründen), und was folgt hieraus?

Die Bundesregierung ist nach wie vor der Auffassung, dass die Regelungen zu den Sprachanforderungen beim Ehegattennachzug mit dem Assoziationsrecht vereinbar sind. Es wird hierfür auf die Antworten zu den Fragen 6 bis 12 und auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

