

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Ulla Jelpke, Raju Sharma und der Fraktion DIE LINKE.

– Drucksache 17/4317 –

Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Assoziierungsabkommen der Europäischen Union mit der Türkei auf das Aufenthaltsrecht

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Beschluss Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei über die Entwicklung der Assoziation (ARB 1/80) sieht in Artikel 13 ein so genanntes Verschlechterungsverbot (Stand-Still-Klausel) vor, d. h. die Mitgliedstaaten der Europäischen Union dürfen „keine neuen Beschränkungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt“ gegenüber türkischen Arbeitnehmern und ihren Familienangehörigen einführen. Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist klar, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt auch ein Aufenthaltsrecht voraussetzt, somit darf es auch keine „neuen Beschränkungen“ bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis geben. Offen war bislang, wie der Begriff einer unzulässigen „neuen“ Beschränkung in zeitlicher Hinsicht zu verstehen ist.

Der EuGH hat nunmehr mit Urteil vom 9. Dezember 2010 (C-300/09 und C-301/09) klargestellt, dass das Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 dynamisch auszulegen ist. Das Verschlechterungsverbot gilt mithin nicht nur bezogen auf den 1. Dezember 1980, dem Datum des Inkrafttretens des Beschlusses, sondern auch in Bezug auf seitdem erfolgte Begünstigungen. Im Hinblick auf das Ziel der schrittweisen Verwirklichung der Freizügigkeit türkischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürfen einmal gewährte arbeits- oder aufenthaltsrechtliche Erleichterungen nicht mehr zurückgenommen werden, so der EuGH. Damit erweist sich aber auch die von der Bundesregierung geplante Verlängerung der Mindestehebstandszeit zur Erlangung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts von zwei auf drei Jahre als eindeutig europarechtswidrig.

Aktuelle Bestimmungen des Aufenthaltsgesetzes könnten angesichts des infolge des EuGH-Urteils vom 9. Dezember 2010 erforderlichen Günstigkeitsvergleichs mit den Regelungen des Ausländergesetzes von 1965 und 1990 gegen Europarecht verstoßen, etwa die Regelungen für eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder Nachzugsvoraussetzungen für Familienangehörige. Die Bundesregierung hat eine Antwort auf eine entsprechende Mündliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen zu den Auswirkungen des Urteils jedoch mit der

Begründung verweigert, dieses werde „derzeit“ noch ausgewertet (vgl. Plenarprotokoll 17/80, S. 8897).

Auch eine Gebührenerhöhung kann einen Bruch der Stand-Still-Klausel des Artikels 13 ARB 1/80 darstellen, so der EuGH in seinem Sahin-Urteil vom 17. September 2009. Die Bundesregierung hält die gestiegenen Gebühren in Deutschland jedoch (noch) für zulässig (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/413 und 17/2816 Antwort zu Frage 34) und sieht im Zuge der Einführung eines einheitlichen elektronischen Aufenthaltstitels sogar weitere massive Gebührenerhöhungen vor.

Die Einführung neuer Visumbeschränkungen gegenüber türkischen Staatsangehörigen kann wiederum gegen die Stand-Still-Klausel nach Artikel 41 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zum Assoziierungsabkommen verstoßen, jedoch setzt die Bundesregierung das entsprechende Soysal-Urteil des EuGH nach überwiegender Auffassung in der Rechtsliteratur nur unzureichend um (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/12743, 16/13327 und 16/14028).

Der EuGH stellt in seiner Entscheidung vom 9. Dezember 2010 klar, dass die Stand-Still-Klauseln in Artikel 41 des Zusatzprotokolls und Artikel 13 des Beschlusses Nr. 1/80 angesichts der übereinstimmenden Zielsetzung beider Vorschriften einheitlich so auszulegen sind, dass sie den Mitgliedstaaten ein „absolutes Verbot“ auferlegen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Bedingungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungs- oder der Dienstleistungsfreiheit für türkische Staatsangehörige zu verschärfen.

Für die Interpretation und Umsetzung des EuGH-Urteils vom 9. Dezember 2010 dürfte der Umgang der Bundesregierung mit dem so genannten Chakroun-Urteil des EuGH lehrreich sein. Hier behauptete die Bundesregierung – selbst auf Nachfrage –, dass die Vorgaben des EuGH zur Lebensunterhaltsberechnung im Rahmen der so genannten EU-Familienzusammenführungsrichtlinie auf Besonderheiten niederländischen Rechts abstellten und deshalb keine unmittelbaren Auswirkungen auf die deutsche Rechtslage hätten und auch keinen entsprechenden Handlungs- oder Änderungsbedarf auslösten (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/2816 zu Frage 31 und 17/3393 zu Frage 24). Nicht einmal einen Monat später musste allerdings das Bundesverwaltungsgericht, auf das sich die Bundesregierung gestützt hatte, seine diesbezügliche Rechtsprechung in Hinblick auf das Chakroun-Urteil korrigieren (vgl. Urteil vom 16. November 2010, 1 C 20 und 21.09). Auch das EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 bezieht sich zunächst einmal auf niederländisches Recht. Die grundsätzliche Entscheidung des EuGH einer dynamischen Auslegung und Wirkung des assoziationsrechtlichen Verschlechterungsverbots gilt jedoch für alle EU-Mitgliedstaaten unmittelbar. Der konkret mit dem Urteil entschiedene Sachverhalt ist überdies völlig vergleichbar mit der geplanten Verlängerung der Mindestehebstandszeit in Deutschland.

Soweit für die Beantwortung von einzelnen Fragen aufwändigere Recherchen erforderlich sein sollten, räumt die Fragestellerin der Bundesregierung hiermit vorsorglich eine längere Beantwortungsfrist – allerdings nur in Bezug auf diese Fragen – ein.

1. Welche Auswirkungen hat das Urteil des EuGH vom 9. Dezember 2010 auf die Pläne der Bundesregierung, die Mindestehebstandszeit für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht von Eheleuten von zwei auf drei Jahre zu verlängern – und falls es unterschiedliche Rechtsauffassungen unterschiedlicher Bundesministerien hierzu geben sollte, welche sind dies?
 - a) Falls sich die Bundesregierung zu einer Beantwortung nicht in der Lage sieht, weil sie das achtseitige Urteil des EuGH immer noch prüft: Wie lange soll die Prüfung noch dauern, welche rechtlichen oder sonstigen Sachverhalte bereiten der Bundesregierung besondere Probleme, und wieso ist die Bundesregierung trotz eingearbeiteter Bundesministerien nicht dazu in der Lage, das kurze und eindeutige Urteil, das von Fachleuten zudem erwartet wurde, zeitnah zu interpretieren und umzusetzen?

- b) Hält die Bundesregierung – unabhängig von der Frage der Schlussfolgerungen aus dem EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 – den diesem Urteil zugrunde liegenden Sachverhalt grundsätzlich auf ihre Pläne zur Verlängerung der Mindestehebungszeit für übertragbar (dort: Rückgängigmachung einer zwischenzeitlich von drei auf ein Jahr herabgesetzten Mindestehebungszeit für ein eigenständiges Aufenthaltsrecht, hier: (teilweise) Rückgängigmachung einer zwischenzeitlich von vier auf zwei Jahre herabgesetzten Mindestehebungszeit; bitte begründen)?
- c) Welche weiteren Auswirkungen hat das Urteil auf deutsches Recht, und welchen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung?

Unter Zugrundelegung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 9. Dezember 2010 unterfällt die geplante Erhöhung der Ehemindestbestandszeit dem Anwendungsbereich von Artikel 13 in Bezug auf solche türkischen Staatsangehörigen, die zum Zweck des Ehegattennachzugs nach Deutschland gekommen und hier zum Zeitpunkt der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind. Selbst hinsichtlich dieses begrenzten Berührungspunktes erfordert das Urteil jedoch nach Ansicht der Bundesregierung keine Änderung des geplanten Wortlauts von § 31 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG). Der Gesetzgeber hat auch in der Vergangenheit weder im Aufenthaltsgesetz noch in anderen Fachgesetzen die assoziationsrechtlichen Vorschriften und ihre richterliche Auslegung durch den EuGH im Gesetzeswortlaut nachgezeichnet, sondern sich mit Blick auf die kraft Europarechts unmittelbare Anwendbarkeit dieser Vorschriften mit der Einführung von Öffnungsklauseln in § 4 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 5 AufenthG begnügt. Wie in zahlreichen anderen aufenthaltsrechtlichen Regelungszusammenhängen sind die Ausländerbehörden auch bei der Anwendung des § 31 AufenthG gehalten, im Rahmen konkreter Antragsverfahren zu prüfen, ob die gesetzliche Regelung durch vorrangig anwendbare assoziationsrechtliche Bestimmungen überlagert wird. Im Interesse einer bundeseinheitlichen Rechtsanwendung wird die Bundesregierung im Rahmen der kommenden Ausländerreferentenbesprechung etwaige Anwendungsfragen mit den Ländern besprechen. Bei dieser Gelegenheit soll auch erörtert werden, ob das Urteil Auswirkungen auf sonstige Anwendungszusammenhänge jenseits des § 31 AufenthG haben könnte. Eine aus Anlass der vorliegenden parlamentarischen Anfrage vorgenommene Länderumfrage hat keine derartigen Auswirkungen zu Tage treten lassen.

- 2. Inwieweit, wann und unter welchen Voraussetzungen sind nach Auffassung der Bundesregierung Urteile des EuGH, die gegen andere Mitgliedstaaten ergangen sind, auch für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich (bitte ausführen)?
 - a) Ist für die Bundesrepublik Deutschland bzw. die Bundesregierung insbesondere verbindlich, wenn Erklärungen, die sie in ein Verfahren gegen einen anderen EU-Mitgliedstaat eingebracht hat, vom EuGH berücksichtigt und als rechtlich unzutreffend beurteilt wurden (wenn nein, bitte ausführlich begründen)?
 - b) Welche rechtliche Bedeutung und welche konkreten Folgen hat es also, dass die Erklärung der Bundesregierung (vgl. EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010, Rn. 48), bei der Auslegung des Verschlechterungsverbots komme es ausschließlich auf die Rechtslage zum 1. Dezember 1980 an und nachfolgende Änderungen seien unbeachtlich, vom EuGH eindeutig als falsch zurückgewiesen wurde (vgl. Rn. 50 ff. a. a. O., bitte ausführen)?

Die rechtlichen Wirkungen der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs in Vorabentscheidungsverfahren sind europarechtlich nicht ausdrücklich geregelt.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH bindet ein Auslegungsurteil im Vorabentscheidungsverfahren zunächst das vorlegende Gericht sowie alle anderen im Ausgangsverfahren entscheidenden Gerichte.

Ein wesentlicher Zweck des Vorabentscheidungsverfahrens gemäß Artikel 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) liegt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH in der Sicherung der einheitlichen Anwendung und Auslegung des Unionsrechts in sämtlichen Mitgliedstaaten, also in der Gewährleistung der Einheitlichkeit des Unionsrechts (Rs. 166/73, Rheinmühlen, Rn. 2 ff.; Rs. 107/76, Hoffmann La Roche, Rn. 5). Bei der Anwendung der ausgelegten Rechtsnorm berücksichtigen die staatlichen Stellen die Auslegung des EuGH, sofern die Sach- und Rechtslage vergleichbar ist.

3. Welche aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Bestimmungen, von denen türkische Staatsangehörige betroffen waren bzw. sind, wurden nach dem 1. Dezember 1980 in Deutschland in der Weise verschärft, dass eine nach dem 1. Dezember 1980 erfolgte Erleichterung wieder zurückgenommen wurde (bitte diese Frage unabhängig von der Frage, welche Auswirkungen das EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 hat, beantworten),

bitte differenzieren nach

- a) Rücknahme von Erleichterungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis,
- b) Rücknahme von Erleichterungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis,
- c) Rücknahme von Erleichterungen beim Familiennachzug,
- d) Rücknahme von Erleichterungen bei der Visumvergabe,
- e) Rücknahme von Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang,
- f) Rücknahme von Gebührenerleichterungen für eine Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis,
- g) sonstige Rücknahmen von aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Erleichterungen?

Die Bundesregierung weist mit dem gebotenen Respekt darauf hin, dass sich die rechtlichen Entwicklungen, nach denen vorliegend gefragt ist, aus allgemein zugänglichen Quellen ergeben. Gesetzesänderungen werden jeweils im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Eine Übersicht über die Änderungshistorie von Gesetzen sowie von einzelnen Rechtsvorschriften kann zudem der Juris-Datenbank entnommen werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Wieso hat die Bundesregierung die der obigen Frage 3a entsprechende Mündliche Frage der Abgeordneten Sevim Dağdelen nicht beantwortet, obwohl eine Antwort hierauf nicht von der Auswertung des Urteils vom 9. Dezember 2010 abhängt (vgl. Plenarprotokoll 17/80, S. 8897)?

Die Frage bezog sich nach dem Verständnis der Bundesregierung auf das EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010, das zum Zeitpunkt der Fragestellung noch ausgewertet wurde.

5. Welche aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Bestimmungen, von denen türkische Staatsangehörige betroffen waren bzw. sind, wurden zwischen dem 1. Dezember 1976 und dem 1. Dezember 1980 in der Weise verschärft, dass eine nach dem 1. Dezember 1976 erfolgte Erleichterung wieder zurückgenommen wurde (bitte diese Frage unabhängig von der Frage, welche Auswirkungen das EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 hat, beantworten),

bitte differenzieren nach

- a) Rücknahme von Erleichterungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis,
- b) Rücknahme von Erleichterungen für die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis,
- c) Rücknahme von Erleichterungen beim Familiennachzug,
- d) Rücknahme von Erleichterungen bei der Visumvergabe,
- e) Rücknahme von Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang,
- f) Rücknahme von Gebührenerleichterungen für eine Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis,
- g) sonstige Rücknahmen von aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Erleichterungen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

6. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, dass die Stand-Still-Klausel des Artikels 13 ARB 1/80 in Bezug auf türkische Arbeitnehmer/-innen nicht zur Folge hat, dass die vorherige Begünstigungsklausel des Artikels 7 ARB 2/76 in der Weise verdrängt würde, dass neue Beschränkungen, die zwischen dem 1. Dezember 1976 und dem 1. Dezember 1980 entgegen Artikel 7 ARB 2/76 erlassen wurden, auf einmal europarechtskonform wären (wenn nein, bitte nachvollziehbar begründen)?

Aus Sicht der Bundesregierung spricht einiges für die in der Fragestellung zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass Artikel 7 ARB 2/76 durch Artikel 13 ARB 1/80 nicht in der Weise verdrängt wird, dass neue Beschränkungen, die zwischen dem 1. Dezember 1976 und dem 1. Dezember 1980 entgegen Artikel 7 ARB 2/76 erlassen wurden, europarechtskonform wären. Allerdings gibt es zu dieser Frage bislang nach Kenntnis der Bundesregierung noch keine EuGH-Rechtsprechung. Der EuGH hat sich in seinem Urteil vom 6. Juni 1995 (Rs. Bozkurt, C-434/93) bisher lediglich zu dem Verhältnis von Artikel 1 ARB 2/76 und Artikel 6 ARB 1/80 geäußert. Diesbezüglich hat er festgestellt, dass Artikel 6 ARB 1/80 vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens (1. Dezember 1980) an die Stelle der entsprechenden Bestimmung des ARB 2/76 getreten ist. Allerdings war die entsprechende Bestimmung des ARB 2/76 in diesem Fall für den Betroffenen ungünstiger als Artikel 6 ARB 1/80, so dass die Rechtsprechung auf die Frage des Verhältnisses der Stillhalteklausele des Artikels 7 ARB 2/76 zu Artikel 13 ARB 1/80 nicht ohne Weiteres übertragbar sein dürfte.

7. Wie war die jeweilige Rechtslage (auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene, bitte jeweils auch konkrete Rechtsgrundlagen benennen) in Deutschland gegenüber türkischen Staatsangehörigen zu den Daten 1. Dezember 1976, 1. Dezember 1980 und aktuell in Bezug auf
 - a) die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis,
 - b) die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis,
 - c) die Gewährung des Familiennachzugs,
 - d) die Erteilung eines Visums,
 - e) die Erteilung eines Arbeitsmarktzugangs bzw. einer Arbeitserlaubnis,
 - f) die Gebühren für die Erteilung bzw. Verlängerung einer Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis,
 - g) sonstige wesentliche aufenthalts- oder arbeitsrechtlichen Bestimmungen?

Die jeweilige Rechtslage zu den in der Frage genannten Zeitpunkten lässt sich allgemein zugänglichen Quellen entnehmen (siehe auch die Antwort zu Frage 3).

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass sich die dynamische Auslegung der Stand-Still-Klausel nach Artikel 13 ARB 1/80 durch den EuGH nicht nur auf die Rechte türkischer Arbeitnehmer/-innen beim Arbeitsmarktzugang, sondern auch auf die Rechte von Familienangehörigen bei der Familienzusammenführung bezieht, da der Gerichtshof ein dem entgegenstehendes Vorbringen der niederländischen Regierung ausdrücklich zurückgewiesen hat (vgl. Rn. 46 des EuGH-Urteils vom 9. Dezember 2010, wenn nein, bitte begründen)?

Die Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs unter Rn. 46 sind zusammen mit den Ausführungen unter Rn. 45 zu lesen. Nach Auffassung der Bundesregierung stellt der EuGH an dieser Stelle – in Übereinstimmung mit seiner bisherigen Judikatur – lediglich fest, dass die Stillhalteklausele in Artikel 13 gerade für die türkischen Staatsangehörigen gelten soll, die noch nicht die Rechte aus Artikel 6 ARB 1/80 in Bezug auf Beschäftigung und entsprechenden Aufenthalt erworben haben. Eine allgemeine Stillhalteverpflichtung in Bezug auf die Rechte von Familienangehörigen bei der Familienzusammenführung – wie in der Fragestellung angedeutet – lässt sich den Ausführungen des EuGH nach Auffassung der Bundesregierung nicht entnehmen.

9. Ist es nach Ansicht der Bundesregierung zutreffend, dass sich nach der gefestigten Rechtsprechung des EuGH auch türkische Staatsangehörige, die noch nicht im Sinne des Artikels 6 Absatz 1 des Beschlusses Nr. 1/80 in den Arbeitsmarkt integriert sind, auf das Verschlechterungsverbot nach Artikel 13 ARB 1/80 berufen können, wenn nein, bitte begründen, und wenn ja, ab wann liegt dann nach ihrer Ansicht eine Arbeitnehmereigenschaft im assoziationsrechtlichen Sinne vor?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass sich nach inzwischen ständiger Rechtsprechung des EuGH auch solche türkischen Staatsangehörigen auf die Stillhalteklausele des Artikels 13 ARB 1/80 berufen können, die noch nicht die Rechte aus Artikel 6 ARB 1/80 erworben haben (vgl. auch die Antwort zu Frage 8).

Was die Auslegung des assoziationsrechtlichen Arbeitnehmerbegriffs anbelangt, so ist dieser nach der Rechtsprechung des EuGH entsprechend dem unionsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff auszulegen. Arbeitnehmer ist danach jeder, der eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt, wobei solche Tätigkeiten außer Betracht bleiben, die wegen ihres geringen Umfangs völlig untergeordnet und unwesentlich sind. Das wesentliche Merkmal des Arbeitsverhältnisses besteht darin, dass jemand während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält (vgl. u. a. EuGH, Urteil vom 26. November 1998, Birden, C-1/97, Rn. 25 m. w. N.).

10. Wird die Bundesregierung von der geplanten Verlängerung der Mindestehebestandszeit zur Erlangung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts absehen, wenn dies in Bezug auf türkische Staatsangehörige gegen das EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 verstoßen würde (wenn nein, bitte begründen)?
 - a) Hält es die Bundesregierung für sinnvoll, die geplante Verlängerung der Mindestehebestandszeit zur Erlangung eines eigenständigen Aufenthaltsrechts auch dann umzusetzen, wenn türkische Staatsangehörige hiervon ausgenommen werden müssen (bitte begründen)?

Aus Sicht der Bundesregierung stellt das Urteil keinen Grund dar, von dem Gesetzgebungsvorhaben abzusehen.

- b) Wäre eine solche Regelung, die nicht nur für EU-Angehörige, sondern auch für türkische Staatsangehörige nicht gelten würde, mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar und noch effektiv im Sinne des angestrebten Ziels der Gesetzesänderung (bitte begründen)?

Deutsche sind zwar zugleich auch Unionsbürger, ihre drittstaatsangehörigen Ehepartner unterliegen aber dem Aufenthaltsgesetz, wenn der deutsche Ehegatte nicht von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch gemacht hat und deshalb die europarechtlichen Regelungen nicht greifen. Unter Umständen kann dies zu einer Schlechterstellung von Deutschen gegenüber freizügigkeits- oder assoziationsberechtigten Ausländern (EU-Bürgern und türkischen Staatsangehörigen) führen bzw. zu einer Schlechterstellung derer Ehepartner. Dies ist mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar und stellt insbesondere, auch nach höchstrichterlicher Rechtsprechung (siehe BVerwGE 129, 226, 241 f.), keinen Verstoß gegen das sich aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) ergebende Willkürverbot dar. Ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung liegt darin, dass das Unions- bzw. Assoziationsrecht die Familienangehörigen von freizügigkeits- oder assoziationsberechtigten Ausländern privilegiert. Dieser Privilegierung braucht der nationale Gesetzgeber nicht durch eine Anpassung des deutschen Rechts für Sachverhalte ohne Unionsbezug nachzukommen. Wenn der Gesetzgeber den Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen und auch zu allen nicht freizügigkeits- oder assoziationsberechtigten Ausländern aus Gründen der Einwanderungsbegrenzung auf das in Abwägung mit dem Schutzgebot von Ehe und Familie zulässige Ausmaß beschränkt, davon aber beim Nachzug zu Ausländern aus EU-Mitgliedstaaten oder der Türkei wegen der Pflicht zur Umsetzung bindender EU-rechtlicher und assoziationsrechtlicher Vorgaben abweicht, so ist dies nicht zu beanstanden. Daher kann letztlich auch dahingestellt bleiben, ob wegen der Betroffenheit unterschiedlicher Rechtskreise – des nationalen Rechts und des Unions- bzw. Assoziationsrechts – überhaupt gleiche oder vergleichbare Sachverhalte im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 GG vorliegen.

11. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass bis heute insgesamt 39 Verfahren im Zusammenhang mit dem Assoziationsabkommen vor dem EuGH geführt und davon 38 zugunsten türkischer Staatsangehöriger entschieden wurden, wie Ejder Köse, Rechtsanwalt in dem Verfahren C-300/301/09 dem Internetportal migazin.de (vom 17. Dezember 2010) berichtete, wenn nein, wie verhält es sich nach Auffassung der Bundesregierung (bitte im Detail darlegen)?
- a) Wie bewertet die Bundesregierung diese eindeutige Bilanz (bitte auch beantworten, wenn sie sich nicht exakt, aber in der Tendenz wie in der Ausgangsfrage darstellt)?
- b) Wie ist die Bilanz bei Verfahren türkischer Staatsangehöriger vor dem EuGH in Bezug auf das Assoziationsabkommen, die gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtet waren (Verfahren bitte im Detail aufzuführen), und in wie vielen bzw. welchen Verfahren, in denen sie nicht direkt Beteiligte war, hatte die Bundesregierung Erklärungen abgegeben, und welche bzw. wie viele hiervon wurden vom EuGH geteilt bzw. zurückgewiesen?

Die Bundesregierung verfügt über keine spezifische Statistik zu den Verfahren, die vor dem EuGH im Zusammenhang mit dem Assoziationsabkommen geführt wurden. Die Bundesregierung kann daher auch nicht beurteilen, ob die in der Frage zitierte Aussage zutreffend ist. Die Bundesregierung erlaubt sich jedoch darauf hinzuweisen, dass entsprechende Informationen aus den öffentlich zugänglichen Datenbanken <http://eur-lex.europa.eu> und <http://curia.europa.eu> recherchiert werden können. Im Übrigen sieht die Bundesregierung keine Ver-

anlassung, eine wertende Gesamtbilanz der bisherigen EuGH-Rechtsprechung zu ziehen.

- c) Ist die oben geschilderte Rechtsprechungsbilanz in Bezug auf das EU-Assoziationsabkommen mit der Türkei nach Ansicht der Bundesregierung ein Ausdruck dafür, dass die sich aus dem Assoziationsabkommen ergebenden Rechte für türkische Staatsangehörige von den Mitgliedstaaten der EU nur sehr zögerlich, unzureichend oder unwillig gewährt werden (bitte begründen)?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 11a und 11b verwiesen.

- d) Wäre es angesichts der hohen Quote, mit der türkischen Staatsangehörigen gegenüber EU-Mitgliedstaaten durch den EuGH Recht gegeben wurde, nicht angebracht, die Rechte aus dem Assoziationsabkommen im Zweifelsfall großzügig – und nicht restriktiv, wie durch die Bundesregierung häufig geschehen (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) – auszulegen (bitte begründen)?

Soweit das Aufenthaltsrecht durch die Länder ausgeführt wird, ist es nicht Sache der Bundesregierung, sondern der Ausländerbehörden der Länder bzw. der Gerichte, die ausländerrechtlichen Bestimmungen auszulegen. Sofern die ausländerrechtlichen Bestimmungen durch Bundesbehörden ausgeführt werden, richten sich diese bei der Rechtsauslegung nach den herkömmlichen juristischen Auslegungsmethoden.

12. Wie reagiert die Bundesregierung auf die scharfe Kritik an der geplanten Verlängerung der Mindestehebestandszeit, unter anderem, weil dies Opfer von Zwangsheiraten gerade nicht schützt, sondern im Gegenteil sie unter Umständen ein Jahr länger als bisher einer Zwangssituation und/oder häuslicher Gewalt aussetzt (so etwa der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband e. V. in einer Pressemitteilung vom 27. Oktober 2010, das Forum Menschenrechte e. V. in einer Erklärung vom Oktober 2010 und das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. in einer Pressemitteilung vom 7. Dezember 2010)?

Mit der vorgesehenen Erhöhung der Mindestehebestandszeit auf drei Jahre soll der Anreiz für die Eingehung von Scheinehen verringert werden. Darüber hinaus erhöht die Verlängerung der Mindestehebestandszeit die Wahrscheinlichkeit, dass eine Scheinehe nachgewiesen werden kann, bevor durch sie ein eigenständiges Aufenthaltsrecht begründet wird. In Fällen besonderer Härte sieht bereits die geltende Rechtslage eine Ausnahme vom Erfordernis der Ehemindestbestandszeit vor. Hierzu enthält die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz präzisierende Ausführungen.

Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesregierung keinen Anlass zu weitergehenden Reaktionen.

13. Wie reagiert die Bundesregierung darauf, dass diese Kritik im Grundsatz auch von den Ausschüssen für Frauen und Jugend bzw. für Familie und Senioren und des Rechtsausschusses des Bundesrates geteilt wird (vgl. Bundesratsdrucksache 704/10, Nr. 3 und 4)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

14. Mit welcher Begründung hält die Bundesregierung ihre Antwort vom 3. Dezember 2010 auf die Schriftliche Frage 8 der Abgeordneten Sevim Dağdelen auf Bundestagsdrucksache 17/4108 für stichhaltig, wenn sie berücksichtigt, dass (bitte nach Buchstaben getrennt beantworten)
- a) die begrenzte Aussagekraft „kriminalstatistischer Erhebungen über polizeilich bearbeitete Scheineheverdachtsfälle“ gleichermaßen für den Wert der polizeilichen Kriminalstatistik für das Jahr 2000 bzw. 2009 gilt, so dass sich an der Feststellung, dass die Zahl der statistisch erfassten Verdachtsfälle 2009 nicht einmal ein Drittel des Wertes von 2000 betrug, Bestand hat und im krassen Gegensatz zur Gesetzesbegründung einer angeblichen Erhöhung der Scheineheverdachtsfälle infolge der Gesetzesänderung von 2000 steht,
 - b) die EU-Osterweiterung den rapiden Rückgang der statistisch erfassten Verdachtsfälle von 2000 bis 2009 um mehr als zwei Drittel quantitativ nicht erklären kann,
 - c) die Erfolgsaussichten, eine Scheinehe im dritten Jahr nachzuweisen, wenn dies innerhalb von zwei Jahren nicht gelungen ist, „sehr gering“ sind und überdies eine Scheinehe auch „nach Erhalt des eigenständigen Aufenthaltsrechts widerrufen werden“ kann, wie die Ausschüsse für Frauen und Jugend bzw. für Familie und Senioren des Bundesrates ausgeführt haben (vgl. Bundesratsdrucksache 704/10, Nr. 3)?

Die Bundesregierung weist nochmals darauf hin, dass ihrer Ansicht nach die Verlängerung der Ehemindestbestandszeit eine abschreckende Wirkung im Hinblick auf die Eingehung von Scheinehen entfaltet. Ferner dürfte es einem allgemeinen Erfahrungssatz entsprechen, dass längere Ermittlungen grundsätzlich die Möglichkeit zum Erkenntnisgewinn steigern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu der oben genannten Schriftlichen Frage 8 verwiesen.

15. Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung die geplante Gebührenerhöhung (auch) für türkische Staatsangehörige im Zuge der Anpassung deutschen Rechts an die Verordnung EG Nr. 380/2008 (Bundestagsdrucksache 17/3354) für mit dem Sahin-Urteil des EuGH vereinbar (vgl. Bundestagsdrucksache 17/413), obwohl sich damit z. B. die zu entrichtende Gebühr für die Erteilung einer mehr als einjährigen Aufenthaltserlaubnis von 20,45 Euro im Jahr 1977 auf dann künftig bis zu 130 Euro erhöhen würde?
- a) Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung vor dem Hintergrund, dass künftig im gewählten Beispiel die Gebühren trotz des Verschlechterungsverbots um 109 Euro höher liegen werden als zum Stand 1977 – was sich in der Nähe des vom EuGH im Sahin-Urteil für europarechtswidrig erachteten Differenzbetrags von 139 Euro befindet –, an ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 17/413 fest?
 - b) Inwieweit und mit welcher Begründung hält die Bundesregierung an ihrer Antwort auf Bundestagsdrucksache 17/413 fest angesichts des Umstands, dass das von ihr vorgebrachte Argument, in den Niederlanden sei eine Gebühr neu eingeführt worden, während in Deutschland die Gebühren lediglich „moderat“ erhöht worden seien, in Hinblick auf das vom EuGH bekräftigte absolute Verbot jeglicher neuer Beschränkungen offenkundig unzulässig ist (im EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 wird unter Rn. 54 klargestellt, dass das Verschlechterungsverbot des Artikels 13 ARB 1/80 sich „auf sämtliche neuen Hindernisse für die Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit erstreckt“)?

Während der EuGH in dem Urteil vom 9. Dezember 2010 im Wesentlichen zu dem zeitlichen Bezugspunkt der Stillhalteverpflichtung aus Artikel 13 ARB 1/80 Stellung genommen hat, enthält das Sahin-Urteil deutlich differenziertere Ausführungen zur inhaltlichen Tragweite von Artikel 13 ARB 1/80. So hat der

EuGH im Sahin-Urteil ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Stillhalteklausele der Einführung bzw. Erhöhung von Gebühren für die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels nicht generell entgegensteht (vgl. Rn. 70). Nach dem Sahin-Urteil kommt es vielmehr darauf an, dass die von türkischen Staatsangehörigen für die Erteilung und Verlängerung eines Aufenthaltstitels erhobenen Gebühren im Vergleich zu den Gebühren, die von Unionsangehörigen unter gleichartigen Umständen verlangt werden, nicht unverhältnismäßig sind. Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung ist nach Auffassung der Bundesregierung sowohl die bisherige Gebührenentwicklung in Deutschland als auch eine weitere Erhöhung der Gebühren aus Anlass der Einführung des elektronischen Aufenthaltstitels mit Artikel 13 ARB 1/80 vereinbar (vgl. auch die Antworten der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 17/413 vom 8. Januar 2010 und 17/2816 vom 27. August 2010, dort zu Frage 35).

16. Wie ist der aktuelle Stand der im September 2009 noch anhängigen zwei Verfahren zu Schadenersatzforderungen wegen der Nichterteilung von Visa bzw. der Versagung einer visumfreien Einreise im Zusammenhang des Soysal-Urteils des EuGH (vgl. Bundestagsdrucksache 16/14028), und wie viele vergleichbare Verfahren sind aktuell nach Kenntnis der Bundesregierung anhängig?

Der Bundesregierung sind nur diese zwei Verfahren bekannt. Die erste Klage blieb in zwei Instanzen erfolglos; die Entscheidung ist rechtskräftig. In dem zweiten Verfahren hat die Bundesregierung in erster Instanz ebenfalls obsiegt; das Berufungsverfahren läuft noch.

17. In wie vielen Fällen wurden in welchem Zeitraum bis heute Bestätigungen der Möglichkeit einer visumfreien Einreise durch deutsche Auslandsvertretungen in der Türkei ausgestellt, und was entgegnet die Bundesregierung auf die Kritik ähnlich aufwändiger Nachweis- und Prüfverfahren zur Erlangung einer solchen Bestätigung wie im Visumverfahren?

Von Juni 2009 bis einschließlich 10. Januar 2011 wurden an der Deutschen Botschaft Ankara 2515 Bescheinigungen und am Deutschen Generalkonsulat Istanbul 197 Bescheinigungen zur visumfreien Einreise zur Erbringung einer Dienstleistung in Deutschland ausgestellt. Das Generalkonsulat Izmir hat bislang keine derartige Bescheinigung erteilt.

Das Verfahren zur Erlangung einer Bescheinigung zur visumfreien Einreise nach Deutschland ist für die Antragsteller deutlich weniger aufwändig als das zur Erlangung eines Visums. Sie müssen lediglich Nachweise über die zu erbringende Dienstleistung vorlegen. Außerdem kann die Bescheinigung gebührenfrei und ohne Vereinbarung eines Termins beantragt werden. Die Ausstellung dieser Bescheinigung ist eine Serviceleistung der Auslandsvertretung, die potenzielle Dienstleistungserbringer auf freiwilliger Basis in Anspruch nehmen können.

18. Hält die Bundesregierung immer noch an ihrer Auffassung fest, dass aus dem Chakroun-Urteil des EuGH keine unmittelbaren Auswirkungen auf die deutsche Rechtslage folgen und die Anwendungspraxis bei der Berechnung des für die Lebensunterhaltssicherung zur Verfügung stehenden Einkommens (insbesondere die Frage der Berücksichtigung sozialrechtlicher Freibeträge) nicht geändert werden müsse (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/2816 zu Frage 31 und 17/3393 zu Frage 24), nachdem selbst das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 16. November 2010 (1C 20 und 21.09) seine diesbezügliche Rechtsprechung in Hinblick auf das Chakroun-Urteil geändert hat?

- a) Wenn ja, mit welcher Begründung?
- b) Wenn nein, welche Schlussfolgerungen zieht sie hieraus, welche Änderungen in Bezug auf die Praxis, die Verwaltungsvorschriften und die gesetzlichen Grundlagen sind geplant bzw. schon umgesetzt, und wie wird die Bundesregierung eine schnellstmögliche umfassende Beachtung der Vorgaben des Chakroun-Urteils in der bundesdeutschen Vollzugspraxis gewährleisten?
- c) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung in Bezug auf ihre Bewertung einer Übertragbarkeit des EuGH-Urteils vom 9. Dezember 2010 auf deutsches Recht daraus, dass ihre bisherige Haltung zum Chakroun-Urteil, wonach dies nur Auswirkungen auf das niederländische und nicht auf das deutsche Recht habe, spätestens mit dem genannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. November 2010 unhaltbar geworden ist, zumal es sich bei dem konkreten Sachverhalt im EuGH-Verfahren C-300 und 301/09 (Rücknahme der zwischenzeitlich verkürzten Mindestehebungszeit) um einen mit der geplanten Verlängerung der Mindestehebungszeit in Deutschland völlig vergleichbaren Vorgang handelt?

Sobald die Gründe zu dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. November 2010 vorliegen, wird die Bundesregierung prüfen, welche Schlussfolgerungen aus der genannten Entscheidung zu ziehen sind (siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 3 der Abgeordneten Sevim Dağdelen auf Bundestagsdrucksache 17/4326).

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. November 2010 und das Chakroun-Urteil des EuGH weisen nach Ansicht der Bundesregierung keine inhaltlichen Berührungspunkte zu dem EuGH-Urteil vom 9. Dezember 2010 auf. Die Bundesregierung vermag daher nicht zu erkennen, inwieweit sich aus den beiden erstgenannten Entscheidungen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Bewertung des EuGH-Urteils vom 9. Dezember 2010 ergeben sollten.

19. Welche Kenntnisse zur Rechtsprechung in Deutschland (bitte möglichst konkret mit Angabe von Urteilsaktenzeichen usw. antworten) hat die Bundesregierung in Bezug auf die Umsetzung und Berücksichtigung
 - a) des Soysal-Urteils des EuGH vom 19. Februar 2009 zur Visumpflicht,
 - b) des Sahin-Urteils des EuGH vom 17. September 2009 zu Gebühren für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis,
 - c) des Urteils C-92/07 des EuGH vom 29. April 2010 zur Anwendung der Stillhalteklausele auf Gebühren auch bei der erstmaligen Aufnahme in einem Mitgliedstaat der EU,
 - d) des Toprak-Urteils des EuGH vom 9. Dezember 2010 zur dynamischen Anwendung der Stand-Still-Klauseln?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine über die allgemein zugänglichen Quellen (Juris, Fachzeitschriften) hinausgehenden Erkenntnisse vor.

